ROMA TRE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI

SCUOLA DOTTORALE IN
"Economia e Metodi Quantitativi"

DOTTORATO DI RICERCA IN
"Economia dell'Ambiente e dello Sviluppo"

Ciclo XXIV

I Programmi Integrati di Agevolazione nei Progetti Integrati Territoriali come politica di sviluppo locale Valutazione ex post dei risultati di due PIA/PIT pugliesi

Dottorando: Roberto Celentano _____
firma

Docente guida/tutor: prof. Marco Causi _____
firma

Coordinatore: prof. Luca Salvatici _____
firma

INDICE

Introduzione **p. 5**

Parte prima: lo sviluppo locale

Capitolo 1 **p. 11**
Le politiche di sviluppo locale
Riflessione critica sulle politiche regionali europee e italiane degli ultimi venti anni. Analisi delle motivazioni e delle cause che hanno portato alla nascita, ed alla successiva evoluzione, delle politiche di sviluppo locale e ripensamento sui risultati conseguiti nel tentativo di evidenziare le lezioni apprese e di valutare la possibilità di trasferirle in una politica in grado di suscitare lo sviluppo.
Riflessione sulle modalità di funzionamento e sui risultati del sistema di aiuti alle imprese inserito all'interno delle politiche di sviluppo locale.

Capitolo 2 **p. 43**
La Progettazione Integrata
Analisi dei documenti strategici e programmatici, per individuare le caratteristiche e le finalità dello strumento PIT e le scelte del *policy maker* comunitario, nazionale e locale.
Presentazione descrittiva di tipo qualitativo e quantitativo dei PIT così come sono stati progettati e realizzati all'interno delle regioni del Mezzogiorno e nella Regione Puglia in particolare.

Parte seconda: la valutazione

Capitolo 3 **p. 65**
La valutazione di politiche. Approcci, metodi e scelte
Rassegna sulle recenti tendenze della valutazione, con approfondimento sui vari approcci utilizzati per la valutazione di politiche. Individuazione e presentazione dell'approccio e del piano di ricerca da utilizzare per la valutazione dei due PIA/PIT oggetto della tesi.

Parte terza: i casi studio

Capitolo 4 **p. 91**
Il PIA/PIT9 territorio Salentino-Leccese: alla ricerca dei meccanismi
Analisi del programma del PIA/PIT9 e individuazione dei meccanismi di funzionamento che il programma ha voluto attivare per generare un cambiamento ed innescare un processo di sviluppo.

Capitolo 5 **p. 127**
La valutazione del PIA/PIT9 - territorio Salentino-Leccese
Valutazione del PIA/PIT9 attraverso la verifica dei risultati ottenuti e l'elaborazione della particolare configurazione di contesto-meccanismo-esito che si è prodotta. La ricerca è basata sull'analisi documentale, sull'elaborazione dei dati raccolti e sulle riflessioni realizzate attraverso il lavoro di studio condotto direttamente sul campo.

Capitolo 6 **p. 163**
Il PIA/PIT2 area Nord Barese: alla ricerca dei meccanismi
Analisi del programma del PIA/PIT2 e individuazione dei meccanismi di funzionamento che il programma ha voluto attivare per generare un cambiamento ed innescare un processo di sviluppo.

Capitolo 7 **p. 191**
La valutazione del PIA/PIT2 - area nord barese
Valutazione del PIA/PIT9 attraverso la verifica dei risultati ottenuti e l'elaborazione della particolare configurazione di contesto-meccanismo-esito che si è prodotta. La ricerca è basata sull'analisi documentale, sull'elaborazione dei dati raccolti e sulle riflessioni realizzate attraverso il lavoro di studio condotto direttamente sul campo.

Capitolo 8 **p. 229**
I due PIA/PIT a confronto. Considerazioni conclusive
Confronto tra i risultati emersi dalla valutazione dei due PIA/PIT al fine di evidenziare analogie e differenze, far emergere il diverso funzionamento dei meccanismi individuati, analizzare l'influenza del contesto nel determinare il successo o meno della politica di agevolazione.
Elaborazione di considerazioni conclusive.

Bibliografia **p. 273**

INTRODUZIONE

A partire dalla metà degli anni novanta la politica di sviluppo nel Mezzogiorno è stata contraddistinta da progetti complessi di livello locale, formulati con il contributo di soggetti locali pubblici e privati. La relativa novità di questi interventi, che hanno promosso lo sviluppo dal basso, si è posta soprattutto in rapporto alla lunga stagione delle precedenti politiche definite quasi esclusivamente dal centro, verso le quali era esaurita la fiducia e si indirizzavano critiche sempre crescenti. Tra i vari strumenti posti in essere la Progettazione Integrata Territoriale (PIT) ha provato ad incorporare un cambiamento rispetto al passato.
I Progetti Integrati Territoriali (PIT) sono stati introdotti nel periodo di programmazione 2000-2006 dal documento di inquadramento generale della programmazione dei fondi comunitari per il Mezzogiorno - il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) Obiettivo 1 - che li definiva "*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 rientrano tra le politiche per lo sviluppo locale che hanno avuto un ruolo importante nella programmazione dei fondi comunitari per lo sviluppo regionale, ed hanno rappresentato la modalità per coinvolgere i livelli di governo più vicini al territorio nelle scelte su come direzionarne il cambiamento. Attraverso questo strumento si è cercato di recuperare 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, e facendo lo sforzo di identificare e di attuare le strategie di investimento ritagliandole sulle esigenze specifiche dei territori.
Le politiche di sviluppo locale sperimentate in Italia prima dei PIT (in particolare nell'ambito della programmazione negoziata) hanno evidenziato limiti e debolezze che hanno portato, talvolta, a modalità di partecipazione dal basso e a strategie di sviluppo del territorio deboli e di breve durata. In alcuni casi non si è innescato un vero processo di valorizzazione del potenziale di risorse localmente disponibili, che sono rimaste non utilizzate o utilizzate male. In altri casi si sono realizzate forme di "partecipazione senza condivisione", incapaci di generare il valore aggiunto atteso. L'esperienza della Progettazione Integrata è nata per prendere atto di questi limiti e per cercare di superarli mettendo in moto numerosi cambiamenti (nel funzionamento della Pubblica Amministrazione, nella *governance*, nella partecipazione dei vari attori economici e sociali, nella centralità del territorio, nei meccanismi di sviluppo, nel modo delle istituzioni di rapportarsi alla cittadinanza dando più attenzione ai principi di sussidiarietà e responsabilità). Per farlo ha cercato di favorire l'innovazione nei comportamenti individuali e collettivi, nei modelli organizzativi e nelle procedure.
L'analisi, condotta in questo studio, di un pezzo della Progettazione Integrata Territoriale (in particolare di quello riguardante il sostegno degli investimenti delle imprese) ha avuto lo scopo di misurare l'entità di questi cambiamenti e di queste innovazioni e di valutare se si è riusciti a raggiungere le finalità di sviluppo che si erano stabilite e se si è data risposta all'esigenza di nuove competenze tecniche, comportamentali e di relazione, necessarie per arricchire il capitale sociale e territoriale locale.

Con il progetto di ricerca si è voluto focalizzare l'attenzione sui Programmi Integrati di Agevolazione (PIA) quale modalità di finanziamento dei progetti di innovazione delle imprese nell'ambito della Progettazione Integrata Territoriale.

Le agevolazioni alle imprese hanno costituito una parte importante delle politiche di sviluppo del Sud. Negli ultimi anni, però, l'Italia è passata dall'essere uno dei paesi a maggiore intensità di sussidi alle imprese a far registrare un calo considerevole nelle erogazioni, tanto da portare la percentuale di PIL destinata alle agevolazioni ai livelli più bassi della classifica europea ed allo stesso livello della Gran Bretagna, tradizionalmente fautrice del libero mercato e restia agli interventi pubblici (De Blasio, Lotti, 2008). Dalle svariate analisi delle politiche di agevolazione alle imprese sono emersi risultati non soddisfacenti: molte decisioni di investimento sono state solamente anticipate per effetto del finanziamento, non si è riusciti a rafforzare in maniera significativa il tessuto imprenditoriale né a creare occupazione stabile, si sono prodotte forme di corruzione, si è sprecato denaro pubblico. I risultati non sempre positivi hanno aperto un dibattito sull'utilità o meno degli incentivi alle imprese e se siano preferibili modalità di sostegno di tipo automatico o valutativo. Le risposte non sono semplici e per questo è necessaria un'attività valutativa seria in grado di fornire informazioni affidabili non solo sull'efficacia e sull'efficienza degli interventi, ma anche sul perché hanno o non hanno funzionato. È per rispondere a queste domande che si è deciso di sottoporre a valutazione due PIA/PIT (i Programmi Integrati di Agevolazione presenti nei Piani Integrati Territoriali) della Regione Puglia.
La Regione Puglia ha seguito un percorso di sviluppo fortemente legato alla dimensione locale. Ha puntato sul decentramento e l'integrazione nelle scelte di *governance*, sul potenziamento degli approcci dal basso, sul rafforzamento della rete cittadini-amministrazione-imprese e sull'ispessimento del capitale sociale. La preferenza, all'interno della ricerca, per questo specifico territorio è dovuta ad alcune scelte della Regione Puglia, in tema di sviluppo, particolarmente interessanti dal punto di vista metodologico. In Puglia, i PIT si sono inseriti in un contesto fortemente caratterizzato da precedenti esperienze di politiche di sviluppo locale (patti territoriali, programmi Leader, Urban, …), e si sono sovrapposti a queste arrivando ad abbracciare la loro stessa area di riferimento. L'altra particolarità è stata la volontà della Puglia di attuare una delega di responsabilità molto alta e di adottare forme di decentramento forti nel modello di *governance* dei PIT, ricorrendo all'Ufficio Unico (ufficio di dimensione sovra-comunale creato nei territori del PIT) per la gestione dei vari interventi.
Tra i PIT pugliesi si è deciso di prendere in considerazione il PIT9 "territorio salentino leccese", additato come un caso di successo, e di confrontarlo con il PIT2 "area nord barese" perché sono entrambi PIT manifatturieri e caratterizzati da una forte presenza di ispessimenti produttivi di tipo distrettuale nel tessile-abbigliamento e calzaturiero (TAC). All'interno di questi due PIT i Programmi Integrati di Agevolazione (PIA) sono stati uno strumento trasversale, hanno accentuato le caratteristiche dei PIT e ne hanno ricevuto buona parte delle risorse.

Una porzione importante di questo lavoro di ricerca è stata la scelta di un metodo valutativo originale per quanto riguarda le politiche di sviluppo. La scelta è stata fatta partendo dalle caratteristiche dell'oggetto della valutazione e in funzione della possibilità di individuare il metodo più appropriato, quello in grado di evidenziare non solo se un intervento meriti di essere realizzato, ma indichi come fare meglio, quali errori si sono commessi, come rimuovere determinati vincoli e suggerire certe correzioni. Il PIA/PIT è un programma di agevolazione complesso, che richiede l'integrazione, all'interno di un unico progetto, di diverse misure (di ricerca e sviluppo, di formazione, di sostegno agli investimenti e all'occupazione), che si inserisce nel contesto locale creando relazioni specifiche sul territorio (tra imprese, amministrazioni, centri di ricerca, studenti e lavoratori, scuole, …), che coinvolge un gruppo limitato di beneficiari diretti e dalle caratteristiche molto differenti (si va dai produttori di mobili,

a quelli di abiti, a quelli di alimenti, a quelli di farmaci), che produce esiti difficilmente misurabili e soprattutto diffusi su periodi di tempo lunghi. Date queste caratteristiche l'approccio valutativo scelto, perché considerato più adatto, è stato quello realista.
La valutazione realistica (Pawson e Tilley, 1997 e 2004) non si chiede "cosa funziona?" o "il programma lavora?", ma "cosa lavora, per chi, in quali circostanze, rispetto a cosa, come e perché?". La pietra miliare del progetto realista è il punto di vista su come l'intervento può causare il cambiamento. In base a tutto ciò l'approccio realista considera i programmi come un insieme di sofisticate interazioni sociali inserite in una realtà complessa, e per cercare di spiegarli ricorre a quattro concetti chiave: "meccanismo", "contesto", "esito", e "configurazione di contesto-meccanismo-esito". I "meccanismi" costituiscono quei funzionamenti che consentono ai programmi e agli interventi di determinare i loro effetti. Non si tratta di una particolare variabile, ma della spiegazione di quelle interrelazioni nei processi che sono responsabili dell'esito. Secondo la valutazione realistica il successo o il fallimento di un programma non può basarsi su una singola misura di risultato, ma sull'analisi e comprensione di un insieme di misure e del confronto tra queste. La "configurazione contesto-meccanismo-esito" descrive come i diversi componenti di un programma hanno bisogno di essere armonizzati. Questo concetto definisce i modelli che indicano come i programmi attivano meccanismi che, sotto particolari condizioni, causano alterazioni nella regolarità dei comportamenti o degli eventi. In pratica, si mettono insieme la variazione dei meccanismi e le variazioni rilevanti del contesto per spiegare la variazione degli esiti.
È importante sottolineare che le varie fasi della valutazione realistica sono estremamente intrecciate e caratterizzate da continui ripensamenti, da approfondimenti e da scoperte che impongono di riconsiderare il funzionamento delle teorie elaborate per avanzare con difficoltà.

Sulla base di questo approccio il lavoro di ricerca ha intrecciato analisi documentale e ricognizione diretta sui due territori individuati ed ha elaborato 9 Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito (CME) che sono state sottoposte a verifica:

1. La prima configurazione (CME1) ha riguardato la complessità del PIA/PIT come sfida alle imprese a misurare le proprie competenze, stimolando anche il senso di orgoglio e l'autostima degli imprenditori, per favorire la partecipazione al bando e incentivando, quindi, una sorta di autoselezione delle aziende più pronte e strutturate;
2. La seconda configurazione (CME2) è relativa alla possibilità che la collocazione del PIA all'interno di un programma ampio di interventi, quale quello del PIT, e l'importanza della dimensione locale, della partecipazione e dell'integrazione nella predisposizione e gestione delle azioni abbiano ridotto le pratiche clientelari e favorito la propensione al rischio degli imprenditori;
3. La terza configurazione (CME3) individua la premialità prevista dal PIA a favore dei progetti presentati dai consorzi quale stimolo per l'imprenditore ad interagire per costruire reti di relazione e collaborazione con altre imprese;
4. Secondo la quarta configurazione (CME4) gli incentivi del PIA per l'innovazione stimolano la propensione al rischio e al cambiamento dell'imprenditore e favoriscono gli investimenti in ricerca e sviluppo;
5. La quinta configurazione (CME5) pone il riconoscimento delle spese sostenute per collaborare con centri di ricerca per portare avanti i programmi di ricerca e sviluppo come elemento in grado di ridurre la percezione del rischio legato ai processi generativi di innovazione e di favorire la realizzazione degli investimenti;
6. Secondo la sesta configurazione (CME6) gli incentivi volti a sostenere l'ampliamento della base produttiva stimolano l'imprenditore a superare la paura del cambiamento e a

realizzare investimenti per migliorare la propria capacità competitiva e per generare nuova occupazione;

7. La settima configurazione (CME7) individua nel finanziamento di progetti aziendali di formazione specifica interni il meccanismo con il quale rispondere alle esigenze particolari delle aziende in tema di qualificazione del personale e ridurre le incertezze ed i dubbi sull'utilità dei corsi di formazione facilitandone l'implementazione;
8. L'ottava configurazione (CME8) utilizza il finanziamento del PIA per promuovere il principio dell'affidabilità finanziaria e patrimoniale del proponente;
9. Secondo la nona configurazione (CME9) la premialità prevista dal PIA per i settori del tessile-abbigliamento e del calzaturiero aumenta la speranza del successo per gli imprenditori di questi comparti spingendoli a presentare una proposta di investimento.

Le analisi sugli indicatori di risultato e sulle configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito condotte sui due PIA/PIT hanno evidenziato una riuscita parziale che ha assunto sfumature diverse a seconda del territorio considerato.
Tra i risultati positivi bisogna sottolineare:

- Il sostegno al processo di formazione di leadership imprenditoriali;
- La creazione di opportunità di contatto tra le imprese e di condizioni per lo scambio di conoscenze e la collaborazione;
- La nuova occupazione;
- La realizzazione di progetti di ricerca altamente innovativi;
- Il rafforzamento dei legami tra le imprese e il mondo della ricerca;
- La valorizzazione del capitale umano.

Tra gli insuccessi emersi dalla valutazione ci sono:

- Il fallimento nel tentativo di potenziare la rete di PMI perché molti dei consorzi creati si sono rivelati la sommatoria di più progetti facenti capo a ciascuna singola azienda con il solo scopo di raggiungere un punteggio maggiore per l'ammissione al finanziamento;
- Il mancato miglioramento della professionalità delle risorse umane in molti progetti;
- Le difficoltà nel rilancio del sistema del tessile dell'abbigliamento e del calzaturiero locale;
- La bassa addizionalità del sussidio.

L'analisi ha consentito di imputare parte della responsabilità dei risultati parziali dei due PIA/PIT ad una serie di ostacoli riconducibili a cinque fattori di diversa natura legati alla programmazione (per l'elaborazione del concetto di innovazione contenuto nel bando non in linea con l'obiettivo di rilanciare il sistema tessile-abbigliamento e calzaturiero locale), all'attuazione (per i ritardi che si sono accumulati nelle varie fasi e che hanno creato pressioni sulla macchina amministrativa pubblica e sulle imprese), alla politica (per cambiamenti di strategia che hanno indebolito i Progetti Integrati Territoriali), alla *governance* (per la mancata integrazione effettiva e le difficoltà di coordinamento tra i vari enti), alla motivazione (per la distorsione degli incentivi degli imprenditori).

Lo studio approfondito dei meccanismi, che nella loro interazione con il contesto hanno prodotto determinati esiti, e le considerazioni sugli ostacoli, che hanno ridotto il grado di successo dei due PIA/PIT, hanno consentito di evidenziare delle lezioni apprese e di elaborare dei suggerimenti di modifica della particolare politica di sostegno alle imprese.
Per quanto riguarda le lezioni apprese:

- La complessità del PIA/PIT ha favorito le imprese finali forti e ha generato un'elevata selettività;

- Il PIA è stato poco connesso al PIT di riferimento per la scelta di affidarne la responsabilità alla Regione e non all'Ufficio Unico;
- La premialità per i progetti presentati da raggruppamenti di imprese non ha favorito lo sviluppo di network operativi;
- Il contesto (in termini di caratteristiche settoriali e territoriali) ha influito molto sui risultati dei progetti di innovazione;
- La collaborazione con i centri di ricerca ha seguito la natura dei progetti di investimento, funzionando nei casi di start-up e meno in quelli di ampliamento;
- L'addizionalità delle agevolazioni pubbliche ha risentito delle caratteristiche territoriali e della natura dei progetti di investimento: alta nei casi di creazione di nuove unità produttive, bassa nei casi di ampliamento;
- I ritardi nella erogazione dei finanziamenti hanno indebolito la solvibilità delle imprese e messo a repentaglio la buona riuscita degli investimenti.

Per migliorare i PIA/PIT e provare a ridisegnare una politica di sostegno degli investimenti delle imprese le indicazioni emerse dalla ricerca sono state tradotte in suggerimenti:

- Le istituzioni coinvolte nella *governance* dello strumento devono costruire una banca dati sulle condizioni di sviluppo dei territori in cui si vuole intervenire anche attraverso il monitoraggio sul campo delle variabili di contesto;
- È necessario affidare la responsabilità di questi strumenti di agevolazione ad uffici locali (Ufficio Unico) che interagiscano in senso orizzontale e verticale con le altre strutture politiche e amministrative coinvolte o coinvolgibili;
- Le procedure di concessione delle agevolazioni devono essere definite in funzione delle caratteristiche dei progetti che si vogliono finanziare (di tipo valutativo per i progetti complessi, di tipo semi-automatico per quelli più semplici);
- La formazione di reti d'impresa ha bisogno della costituzione di una "regia di rete territoriale" e di vincolare il finanziamento in funzione della premialità per i consorzi alla effettiva realizzazione del programma comune di investimenti;
- Le agevolazioni andrebbero concentrate sui progetti di start-up, perché, rispetto a quelli di ampliamento, presentano una maggiore addizionalità;
- L'agevolazione dovrebbe essere concessa sin dall'approvazione del progetto di investimento e non per stato avanzamento lavori, ferma restando la possibilità di revoca, e di multa, in caso di inadempienze;
- Le agevolazioni per gli investimenti in innovazione dovrebbero essere legate al successo commerciale dell'innovazione: in caso di successo l'agevolazione è considerata un prestito che va restituito, in caso di insuccesso l'agevolazione è considerata a fondo perduto.

Affinché un sistema di incentivi possa funzionare con efficacia ed efficienza deve essere inserito in un quadro di obiettivi programmatici dal respiro temporale medio/lungo. I successi di iniziative simili sono comunque legati al miglioramento delle capacità della *governance*. Istituzioni inadeguate richiedono una trasformazione basata sul dialogo e la collaborazione, verticale e orizzontale, tra i vari enti, tra il centro e la periferia, sulla responsabilità, sul recupero e la mobilitazione delle risorse interne ed esterne all'amministrazione, sullo sviluppo di un circolo virtuoso pubblico-privato in grado di produrre i cambiamenti, valorizzare i territori, stimolare la competizione territoriale e favorire il miglior utilizzo delle capacità presenti in un dato luogo.

CAPITOLO 1
LE POLITICHE DI SVILUPPO LOCALE

Introduzione

La crisi economia, finanziaria e politica di questi anni ha posto al centro dell'attenzione la necessità di rivedere il mondo in cui viviamo e gli equilibri che lo governano. I segni che indicano il bisogno di migliorare il sistema pubblico si fanno sempre più numerosi. La crisi di identità dell'Unione Europea suggerisce interventi di trasformazione politica. La riduzione del livello di benessere dei cittadini e l'aumento delle diseguaglianze e degli individualismi rendono sempre più importante ripensare le politiche centrali e locali di sviluppo. È sulla base di questi presupposti che si cerca di guardare allo sviluppo locale e alle politiche di sviluppo che hanno caratterizzato l'ultimo ventennio europeo e italiano, in particolare quello del Mezzogiorno. L'obiettivo non è solo di tracciare un quadro sintetico (e per questo non esauriente) sull'evoluzione di queste politiche sia dal punto di vista normativo che teorico, ma di provare a fare delle osservazioni sui risultati raggiunti evidenziando pregi e difetti, punti di forza e di debolezza, e a suggerire possibili strade da percorrere in futuro.
L'analisi parte dal concetto di sviluppo locale e dall'identificazione delle caratteristiche principali delle politiche che vogliono suscitarlo. Dopo una breve presentazione dei diversi approcci allo sviluppo, ci si concentra sulle politiche *place-based* e sul dibattito che le contrappone alle politiche *space-blind*, provando a guardarle sia dal punto di vista dell'efficienza che dell'equità. Nei paragrafi successivi si prende in esame l'evoluzione delle politiche regionali europee e il moto oscillatorio tra accentramento e decentramento che le caratterizza. Il passo successivo è la presentazione dell'evoluzione delle politiche di sviluppo italiane e del Mezzogiorno e del sistema di agevolazioni alle imprese degli ultimi anni.

Lo sviluppo locale e le politiche di sviluppo

Prima di approfondire il concetto di "sviluppo locale" è importante soffermarsi sulle parole che lo compongono: "sviluppo" e "locale". Il termine "sviluppo" ha due dimensioni: quella quantitativa e quella qualitativa. La prima fa riferimento a concetti di tipo economico e finanziario, quali il PIL, il numero delle imprese, la produttività, i posti di lavoro. La seconda si collega al livello di benessere della società e prende in considerazione la qualità dei servizi disponibili, dell'ambiente, delle istituzioni, della partecipazione civica, della produzione di conoscenza, della coesione sociale, del capitale sociale. Le due dimensioni non sono necessariamente complementari (Pike, Rodrìguez-Pose e Tomaney, 2006)[1]; ci possono essere situazioni e fasi del processo di sviluppo nelle quali prevale l'aspetto quantitativo, e altre nelle quali si ottengono risultati più interessanti dal punto di vista qualitativo. Questa differenza dimensionale del concetto di sviluppo si rispecchia nel dibattito (soprattutto a livello europeo) sulle finalità delle politiche di sviluppo tra fautori della crescita (pura e semplice) e sostenitori dell'integrazione sociale e della riduzione dei disequilibri[2]. Il concetto di sviluppo locale è portatore di una visione alternativa dello sviluppo che non è costruita esclusivamente sul mercato e sulla finanza, ma comprende entrambe le dimensioni.

[1] Pike, A., Rodrìguez-Pose, A., Tomaney, J., *Local and Regional Development*, Routledge, New York, 2006.
[2] Questo dibattito sarà esaminato in maniera più approfondita nel corso del capitolo.

Il termine "locale" si riferisce all'area di localizzazione dello sviluppo e delle politiche previste per attuarlo. Anche in questo caso è possibile fare riferimento a diverse dimensioni: quella geografica, che delimita l'area in funzione di parametri spaziali; quella amministrativa, che fa riferimento a confini di tipo amministrativo; quella delle relazioni sociali, che pone l'accento sui legami che caratterizzano un contesto; quella progettuale, per cui si accumunano i territori che condividono un progetto. Negli ultimi vent'anni il livello regionale è diventato quello più importante (con le regioni che hanno sostituito gli stati) nell'ambito delle politiche europee di sviluppo e di attuazione dei principi di coesione sociale ed economica. Questo processo, che ha portato a riconoscere nelle regioni il livello migliore per coordinare le politiche di sviluppo, ha preso il nome di "nuovo regionalismo". Lo sviluppo locale, si differenzia da quello regionale perché fa riferimento ad un'area più piccola, la cui ampiezza è decisa sostanzialmente dal basso in funzione della capacità degli attori locali di costruire i confini entro i quali riconoscere un'identità specifica.

Dopo aver esaminato le due parole che compongono il termine "sviluppo locale", entriamo nel merito del concetto e proviamo a definirlo. Per sviluppo locale si intende il processo di valorizzazione (rinnovamento, incremento o adattamento) delle risorse locali (capitale territoriale) di un territorio[3] con l'obiettivo di produrre beni collettivi locali[4]. Le risorse a cui si fa riferimento sono quelle materiali (come le infrastrutture, le risorse naturali, il clima, il sistema produttivo, …), ma soprattutto quelle immateriali, ossia il complesso di relazioni (tra individui e attori collettivi) che vanno a costituire il capitale sociale[5] di un luogo (Trigilia, 1999)[6]. Saranno poi l'intensità ed il grado di apertura di queste relazioni, e la capacità di veicolare le energie verso il potenziamento della collaborazione, della cooperazione, della fiducia e della conoscenza, a smuovere i meccanismi che determineranno sviluppo. Per lo sviluppo locale è centrale il processo di formazione delle decisioni di intervento; processo che deve avvenire a livello locale attraverso la collaborazione e la partecipazione dei vari attori presenti, la loro responsabilizzazione, e favorendo il coordinamento tra politiche locali e politiche sovralocali, nell'ottica di creare e rafforzare l'identità territoriale (Ciapetti, 2010)[7]. Per favorire questo processo, il cosiddetto "salto in avanti", è necessario che si crei sul territorio un equilibrio tra legami forti (o di appartenenza) e legami deboli (o di sperimentazione). I primi sono quelli che favoriscono la costituzione di reti intense e corte, e che tendono ad impedire i fenomeni di opportunismo, ma riducono la capacità di aprirsi all'esterno. I secondi sono caratterizzati da occasionalità e da minore intensità, e se da un lato rendono più semplice lo scambio con l'esterno, dall'altro potrebbero assecondare la conflittualità e il clientelismo della politica. La copresenza di entrambe le tipologie di relazione è fondamentale, perché lo sviluppo del territorio ha bisogno di continue spinte verso l'interno e verso l'esterno, in un gioco che si basa sulla simbiosi tra legami locali e legami sovralocali (Pasqui, 2004)[8]. Questa dinamica permette di

[3] Il territorio è visto come l'insieme di risorse naturali, infrastrutturali, culturali, umane, economiche, sociali e politiche che caratterizzano un determinato luogo. Per alcuni (Rullani, 2006) il territorio è una risorsa produttiva, che influisce sulla produttività degli altri fattori. Per altri (Dematteis, 2005) è un'infrastruttura connettiva che produce valore per le imprese.

[4] I beni collettivi locali sono considerati come beni pubblici impuri, cioè come beni che possono essere goduti da tutti coloro che si trovano in un territorio, ma solo da questi.

[5] Ci sono diverse definizioni di capitale sociale. Secondo Trigilia il capitale sociale è l'insieme di relazioni sociali di cui un soggetto (individuale o collettivo) dispone in un particolare momento ed in un particolare contesto territoriale. Per l'OCSE il capitale sociale è l'insieme di «reti associate a norme, valori e intese condivise che facilitano la cooperazione all'interno e tra i gruppi». Per Putnam è «l'insieme di fiducia, norme e reti in grado di migliorare l'efficienza della società».

[6] Trigilia, C., *Capitale sociale e sviluppo locale*, in «Stato e Mercato», n. 57, 1999.

[7] Ciapetti, L., *Lo sviluppo locale*, il Mulino, Bologna, 2010.

[8] Pasqui, G., *Politiche di sviluppo territoriale: una prospettiva progettuale*, in «Territorio», n. 31, 2004.

evitare la trappola del localismo, per la quale il concetto di "locale" diventa solo la scusa per attrarre finanziamenti, e di contrastare l'illusione secondo cui per governare un territorio non serva la cooperazione tra i diversi attori (pubblici e privati, locali e sovralocali), ma sia sufficiente la stabilità e la leadership. L'equilibrio tra legami forti e deboli non è l'unico da ricercare ai fini del "salto in avanti". Infatti, è importante saper conciliare:

~ la dipendenza da un sentiero già tracciato (*path dependency*), per cui lo sviluppo deriva dalla storia e dal patrimonio di un luogo, con la ricerca di soluzioni innovative;
~ l'attivazione di risorse locali endogene con la capacità di attrarre risorse esogene;
~ risorse immobili con risorse mobili;
~ l'autorganizzazione dei soggetti locali con forme organizzative suggerite dall'alto.

La ricerca di questi equilibri passa dal riconoscere che il territorio, in quanto fattore dello sviluppo, ha bisogno di politiche specifiche che sappiano sostenerlo e rafforzarlo e che siano produttrici di quei beni collettivi locali necessari ad aumentarne la competitività.
I risultati di queste politiche nel dare risposte all'obiettivo di generare un cambiamento (risolvere una crisi locale, aumentare la competitività di un territorio, ridurre le disuguaglianze sociali, …) sono stati migliori (Ciapetti, 2010) quando si è riusciti a conciliare interessi pubblici con interessi privati, quando si sono affermate *governance* multilivello tra il piano locale e quello sovralocale (regionale, nazionale, comunitario), quando il contesto istituzionale ha funzionato e si sono palesate leadership istituzionali forti in grado di mettere insieme le differenze presenti sul territorio, quando si è intrecciata la conservazione degli elementi tradizionali positivi di un luogo con l'introduzione di innovazioni, quando c'è stata l'integrazione degli investimenti, quando sono stati considerati vari livelli di intervento (crescita economica, miglioramento della qualità della vita, conciliazione dei conflitti, concertazione, creazione di infrastrutture, sostegno dell'innovazione e della conoscenza, riconoscimento culturale), quando è stato rafforzato il capitale sociale. Inoltre, per il successo delle politiche di sviluppo locale è importante che nella dimensione locale si riesca a trovare un equilibrio tra "*governance*" e "*government*", dove con il primo termine si fa riferimento all'insieme di relazioni e processi gestiti, in maniera coordinata, tra soggetti privati e pubblici di un territorio mediante i quali si vogliono risolvere problemi pubblici locali; mentre con il secondo termine ci si riferisce all'attività di governo esercitata dalle istituzioni pubbliche ad ogni livello (da quello nazionale a quello comunale). La ricerca di tutti questi equilibri è fondamentale per superare i limiti di sottoefficienza che caratterizzano i processi di sviluppo locale e che sono attribuibili a fenomeni di "scelta sub-ottimale" (Cersosimo, Wolleb, 2006) a causa della distorsione nell'attribuzione dei benefici (per cui si persegue l'omogeneità della distribuzione dei benefici a scapito della loro intensità, anziché benefici maggiori accompagnati, però, da sperequazioni distributive), delle logiche di breve periodo che caratterizzano le decisioni politiche, e della chiusura rispetto alle competenze per paura di perdere il controllo del processo.

Un dilemma: approccio *space-blind* o *place-based*?

Dopo aver analizzato il concetto di sviluppo locale e come si caratterizzano le politiche volte a suscitarlo, proviamo ad allargare lo sguardo per vedere come tale concetto si inserisce nel dibattito che ha dato origine alle politiche di sviluppo regionale che hanno trovato spazio a partire dalla fine degli anni '90 e che vanno sotto il nome di nuova politica regionale.
Negli ultimi anni, la discussione su come poter stimolare la crescita e lo sviluppo e ridurre le disparità territoriali ha messo al centro dell'arena due paradigmi: quello *place-based*, che pone l'accento sull'importanza dei luoghi (con caratteristiche differenti) nell'attuazione delle

politiche di sviluppo, e quello *space-blind*, che sostanzialmente "predica" l'indifferenza della dimensione spaziale.
Secondo l'approccio *place-based* è possibile affrontare il sottoutilizzo delle risorse e ridurre l'esclusione sociale in dati territori attraverso interventi esterni (di fornitura di beni e servizi pubblici) che siano integrati e adeguati al contesto, ed in grado di innescare dei cambiamenti nelle istituzioni locali. Questi interventi pubblici si basano sul presupposto che ci sia la conoscenza dei luoghi e che si abbia la possibilità di verificare gli interventi realizzati. Invece, l'approccio *space-blind* sostiene la cecità al territorio, punta sulle liberalizzazioni, le privatizzazioni e la stabilità monetaria e fiscale, ed assume che le politiche di sviluppo abbiano per protagonista uno Stato centrale che sa "cosa fare", o che si affida alle scelte ed alla capacità di pochi attori privati (Barca, 2009).
Prima di entrare nel merito di questo confronto è opportuno partire dall'analisi di quegli approcci allo sviluppo che in letteratura (Barca, 2011)[9] sono considerati come i più importanti. Si tratta di approcci che raccomandano diverse linee di policy, attribuibili a divergenze su chi detiene la conoscenza, su quali azioni di politica di sviluppo attuare, sul dove e sul come farlo (per alcuni è compito dello Stato, per altri delle grandi imprese, degli agenti locali o di nessuno di questi perché tale conoscenza è il prodotto dell'interazione di tutti gli attori), sugli obiettivi che si vogliono raggiungere (crescita, inclusione sociale, convergenza, …), sul ruolo, le relazioni ed i comportamenti delle *elite* locali.
Il primo approccio è il *Perfect Institutions Approach* secondo cui sono le buone Istituzioni il principale determinante della crescita. Questa visione si basa sul presupposto che le Istituzioni siano uniche, che la loro efficacia non sia dipendete dal contesto, che siano riconosciute come perfette dallo Stato e dagli organismi internazionali, e che non ci siano interdipendenze tra esse basate sul contesto. Secondo questo approccio l'unico obiettivo della politica di sviluppo è la massimizzazione della crescita nazionale (senza porre attenzione alle differenze locali e all'allocazione spaziale delle risorse), mentre l'equità e gli altri obiettivi sociali tendono ad essere trattati come vincoli o sottoprodotti.
Il secondo approccio è l'*Agglomeration driven Approach* secondo il quale è l'agglomerazione il principale fattore dello sviluppo e pertanto tutti gli investimenti pubblici e governativi devono essere indirizzati a tale scopo. La logica sulla base della quale tali investimenti pubblici devono muoversi è quella di mercato, per cui sono gli interessi di tipo privato (le grandi imprese leader di mercato) a dover guidare i processi di sviluppo, perché le Istituzioni hanno una conoscenza limitata delle caratteristiche specifiche degli investimenti e della loro efficiente allocazione spaziale. Secondo questa logica gli investimenti pubblici dovrebbero sostenere i processi di agglomerazione che, grazie alla migrazione, finirebbero per garantire il miglioramento della qualità della vita anche per le persone delle regioni più arretrate.
Il terzo approccio è l'*Approccio redistributivo* secondo il quale per ridurre l'esclusione sociale e i divari di sviluppo tra le regioni, e le conseguenti tensioni nel tessuto sociale[10], è necessario contrastare le differenze regionali (nei salari e nel PIL) attraverso sistemi redistributivi della ricchezza (opere pubbliche, incentivi, sussidi).
Il quarto approccio è l'*Approccio comunitario o locale* che individua negli agenti locali, nelle loro conoscenze e competenze, il principale *driver* dello sviluppo. Secondo questo approccio le azioni politiche devono essere il risultato di un processo deliberativo locale nel quale il ruolo

[9] Barca, F., *Alternative Approaches to Development Policy: Intersections and Divergences*, OECD Regional Outlook, 2011.
[10] Le tensioni nel tessuto sociale alimentano un circolo vizioso che è di ostacolo per lo sviluppo. In sintesi, il divario e l'esclusione determinano tensioni che riducono le possibilità di sviluppo e aumentano il divario e le esclusioni sociali.

giocato dallo Stato e dagli altri agenti esterni deve essere limitato a garantire il pieno svolgimento di questo processo. Tale approccio assume che il contesto influenza l'indirizzo e l'efficacia delle istituzioni e degli investimenti, che l'aderenza ai valori locali è il prerequisito per lo sviluppo, e che gli agenti locali sono gli unici ad avere le informazioni (la conoscenza) per definire il disegno istituzionale e gli investimenti necessari allo sviluppo.
Il quinto approccio è l'*Approccio place-based* secondo il quale il contesto, l'innovazione (intesa come la capacità di generare il cambiamento), e l'interazione tra agenti interni ed esterni ad un determinato territorio, sono essenziali nel definire ed attuare una politica di sviluppo. Questo approccio ha come obiettivi principali la riduzione della sottoutilizzazione delle risorse e la promozione dell'inclusione sociale. Le sue assunzioni sono che: le istituzioni non sono uniche e sono influenzate dal contesto; c'è una forte interdipendenza tra istituzioni e investimenti, che devono essere disegnati in maniera integrata; la maggior parte delle conoscenze non preesistono, ma devono essere prodotte attraverso un processo deliberativo che coinvolga tutti gli attori (interni ed esterni) dello specifico luogo; i valori locali sono importanti, ma per lo sviluppo è necessaria anche l'apertura ai valori esterni; la trappola del sottosviluppo è perpetuata da elite locali incapaci. Come conseguenza di queste assunzioni l'approccio *place-based* sostiene quelle politiche che sono costruite prendendo in considerazione il contesto spaziale, che si basano su un sistema multi-integrato di fattori, che combinano forze endogene ed esogene, che adottano una *governance* multilivello.
La prospettiva *space-blind*, proposta dalla Banca Mondiale (2009), è in realtà una combinazione di tre approcci: Il *Perfect Institutions Approach*, l'*Agglomeration driven Approach*, l'*Approccio redistributivo* (Barca, 2011). Infatti, i pilastri dell'*Approccio space-blind* sono: riforme istituzionali di livello nazionale omogenee e in accordo con le indicazioni della Banca Mondiale; investimenti pubblici e privati volti a favorire le agglomerazioni attraverso incentivi e sussidi alle regioni in ritardo di sviluppo; istituzioni indipendenti dal contesto, mentre gli investimenti e gli incentivi sono dipendenti dal contesto; conoscenza nel disegno delle istituzioni ma ignoranza nel progettare investimenti pubblici.
Tutti i cinque approcci esaminati presentano dei punti di intersezione la cui analisi permette di evidenziare perché i fautori dell'approccio *place-based* (tra cui Barca) sostengano che sia da preferire agli altri.
Il primo punto di intersezione è che lo sviluppo non è un processo a somma zero, e che ci possono essere differenze, anche notevoli, tra una regione e un'altra. Queste differenze possono essere meglio comprese da un approccio *place-based*, il quale potrebbe permettere un migliore utilizzo delle potenzialità tipiche di ciascun luogo. Inoltre, l'impossibilità per qualsiasi tipo di organizzazione (sia privata che pubblica) di conoscere in anticipo le differenze del potenziale di crescita tra le regioni riduce la capacità di intervenire con il sostegno a processi di agglomerazione e rende necessario lasciare che le opzioni politiche alternative possano competere nei diversi territori in maniera trasparente, cosa che un approccio *place-based* garantisce più degli altri.
Il secondo punto di intersezione è la possibilità che tra le diverse regioni ci sia una disparità di reddito procapite e di produttività persistente, tale che non si riescano a sfruttare a pieno le potenzialità di crescita interne. Se in una nazione queste disparità locali durano nel tempo si può erodere il tessuto sociale. Pertanto è importante avere il polso della situazione (cosa che l'approccio redistributivo e quello *place-based* permettono di fare) ed intervenire con politiche che riducendo la povertà e migliorando l'inclusione sociale riescano a promuovere la crescita.
Il terzo punto di intersezione è la considerazione, quasi unanime, che le economie di agglomerazione sono un fattore primario della crescita, e che gli investimenti statali nelle città

(non solo quelle più grandi, ma anche quelle minori) possono favorire tali processi di agglomerazione.
Il quarto punto di intersezione è l'idea che sia il benessere del popolo e non quello di un determinato territorio che dovrebbe essere l'obiettivo di una politica di sviluppo. Tutto ciò è accettato da tutti gli approcci, anche da quello *place-based* e da quello comunitario, i quali sostengono semplicemente che il benessere di un individuo dipenda anche dal contesto in cui vive e che quindi è importante agire anche su questo.
Il quinto punto di intersezione è l'improbabilità che si riduca l'esclusione sociale nelle città attraverso la mobilità delle persone, la fornitura di posti di lavoro locali o l'edilizia. Dal punto di vista dell'approccio comunitario e di quello *place-based* quanto appena affermato sottolinea la difficoltà di riuscita di un intervento di tipo top-down che non si basi sulla conoscenza delle problematiche specifiche del contesto.
Il sesto punto di intersezione è la considerazione che nelle regioni in ritardo di sviluppo (come il Mezzogiorno in Italia) bisognerebbe migliorare, in maniera prioritaria, le istituzioni di base e i servizi essenziali e non fornire incentivi economici. Tutti gli approcci, tranne quello redistributivo, sono d'accordo con questa proposizione, ma si diversificano per le modalità di attuazione. Il *Perfect Institutions Approach* sostiene l'esistenza di un unico modello da attuare indipendentemente dal contesto. L'*Agglomeration driven Approach* sottolinea l'importanza di puntare sullo sviluppo degli interessi privati. L'approccio *place-based*, invece, pone l'accento sulla creazione di istituzioni di base e servizi essenziali su misura, che richiedono una *governance* multilivello che coinvolga sia gli agenti esterni che quelli interni. Vicino a tale visione è la posizione dell'ex-governatore della Banca d'Italia (Mario Draghi), che ha sostenuto la necessità di tener conto delle differenze di risultati della spesa pubblica per il Mezzogiorno a causa delle diverse qualità delle amministrazioni nei contesti locali.
L'ultimo punto di intersezione è la convinzione che le politiche che cercano di ridurre la migrazione (che avviene perché i soggetti sono motivati dal desiderio di migliorare la propria condizione) attraverso compensazioni all'elevato costo del fare impresa o attraverso sussidi siano inadeguate. Invece, come già accennato, bisognerebbe agire migliorando i servizi e il funzionamento delle istituzioni.
Dalle considerazioni appena fatte viene fuori che l'approccio *place-based* non respinge l'importanza dell'agglomerazione e della mobilità e non si distingue dagli altri per il ruolo del contesto, ma per le ipotesi sulla conoscenza e le elite locali. In particolare, secondo questo approccio, non è possibile conoscere in anticipo cosa fare, e le decisioni sensate sono il frutto di complessi processi di interazione tra forze esterne ed interne ad un determinato luogo. Inoltre, le elite locali, con le loro incapacità e la tendenza a cercare rendite dagli interventi pubblici, giocano un ruolo importante nel produrre sottosviluppo.

Dopo questo quadro sui vari approcci allo sviluppo, torniamo sul dibattito iniziale che pone a confronto politiche di sviluppo *place-based* e politiche di sviluppo *space-blind*. Per provare ad entrare nel merito di questo scontro seguiamo il suggerimento di Barca (2009) ed esaminiamo l'approccio *place-based*, e di riflesso quello *space-blind*, in funzione dei due obiettivi fondamentali di ogni politica di sviluppo, ossia l'obiettivo di utilizzare pienamente le potenzialità di ciascun territorio (efficienza), e l'obiettivo di garantire uguali opportunità agli individui, indipendentemente da dove questi siano (equità).

Prendiamo in considerazione il primo obiettivo, l'efficienza, cioè l'utilizzo pieno delle capacità di un territorio ed il raggiungimento di quel livello di produzione che si otterrebbe se fossero sfruttati al massimo tutti i fattori produttivi presenti. I fattori produttivi che hanno un ruolo

nello sviluppo di un territorio sono diversi. L'agglomerazione, ossia la concentrazione di imprese, lavoratori, consumatori, istituzioni formali e informali in un'area circoscritta, è considerata da molti studiosi come uno dei principali fattori che favoriscono lo sviluppo e la crescita. Tutto ciò avviene grazie alla possibilità di generare esternalità positive, come un'alta specializzazione, la disponibilità di forza lavoro qualificata, la presenza di una forte domanda di beni e servizi, la tendenza a produrre innovazioni (Rodrìguez-Pose, 2009)[11]. Questo è quello che è accaduto in molte grandi città europee, dove si è assistito a processi di crescita superiori rispetto a quelli delle rispettive nazioni. Ma, come è stato sottolineato dalla Nuova Geografia Economica, l'agglomerazione produce anche esternalità negative. Tra queste l'inquinamento, la congestione, l'innalzamento dei prezzi, il peggioramento dell'ambiente e della qualità della vita, l'aumento delle tensioni sociali e del tasso di criminalità; tutti elementi che possono ridurre se non azzerare i benefici delle esternalità positive. Una conferma arriva da alcune aree rurali che hanno iniziato ad avere tassi di crescita elevati, mentre per degli agglomerati metropolitani si sono registrate delle diminuzioni[12]. Quello che è evidente nella crescita e nello sviluppo di una regione è che le agglomerazioni non bastano, ma che è necessario considerare anche altre variabili, quali l'irrobustimento delle "reti" tra agglomerati diversi, la possibilità di intervenire con azioni di politica pubblica attivate sia da autorità locali sia da autorità nazionali, la capacità di mobilitare risorse private. Per l'approccio *place-based* un'azione esterna che mira a sfruttare il potenziale di un luogo, utilizzando al meglio le capacità esistenti, ed espandendole nel tempo, è quella che riesce a combinare insieme decisioni pubbliche e decisioni private. Se tutti gli elementi sin qui individuati sono importanti ai fini dello sviluppo, ma presentano disuguaglianze legate alle caratteristiche particolari dei vari luoghi, non si può immaginare di essere indifferenti alla dimensione spaziale nel cercare di raggiungere il pieno utilizzo dei fattori produttivi di un territorio. Inoltre, l'impossibilità della comprensione perfetta di ogni azione e della completa informazione sugli effetti locali di un intervento deciso in maniera esogena, richiede un processo continuo di analisi e valutazione volto ad aumentare il bagaglio di conoscenze, e per far questo è necessaria la trasparenza e la verificabilità delle decisioni pubbliche. Un approccio *place-based* riesce a garantire questo processo più di uno *space-blind*.

L'obiettivo dell'efficienza non riguarda solo i fattori produttivi, ma si lega anche alle ragioni della politica ed alla capacità di intervenire su quei meccanismi che impediscono il cambiamento e rallentano lo sviluppo. Le politiche di sviluppo *place-based* si poggiano su tre diversi tipi di motivazione.

Innanzitutto, le politiche *place-based* possono favorire in determinati luoghi la realizzazione di quelle istituzioni economiche necessarie allo sviluppo, ma che la classe dirigente locale non realizza perché contrarie ai propri interessi[13]. In tali casi la classe dirigente si comporta come "cacciatrice di rendite", sfrutta il potere che ha per trarne un guadagno e promuove quelle istituzioni economiche che più le permettono di perseguire i propri fini. Questo tipo di immobilismo crea un'incrostazione a livello locale che blocca il meccanismo di cambiamento e genera una "trappola del sotto-sviluppo" per cui le istituzioni meno adatte continuano a sopravvivere e si rafforzano e rallentano il raggiungimento del massimo potenziale di sviluppo del territorio. In questi casi un intervento esterno, calibrato sulle esigenze del territorio e

[11] Farole, T., Rodríguez-Pose, A., Storper, M., *Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions*, Report Working Paper, 2009.

[12] Barca, F., *Un'agenda per la riforma della politica di coesione – Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide ed alle aspettative dell'Unione Europea*, Rapporto indipendente, aprile 2009.

[13] Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J.A., "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth", in, Aghion, P., Durlauf, S.N., *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Elsevier Academic Press, Vol. 1A, 2005.

consapevole dell'esistenza di questi blocchi, può modificare l'equilibrio politico ed economico locale e promuovere istituzioni più efficienti.
La seconda motivazione delle politiche di sviluppo *place-based* è l'esistenza, in specifici territori, di una "trappola istituzionale", cioè la dipendenza del sistema istituzionale (formale ed informale) dalle condizioni di partenza, quali le capacitazioni degli individui (Sen, 1999)[14], il capitale sociale, la fiducia, le capacità di *governance*, la partecipazione democratica. Dipendenza che può determinare la sopravvivenza di istituzioni deboli, perché se il territorio non ha istituzioni efficaci è difficile che se ne possa dotare in futuro. In una situazione siffatta un intervento esterno di tipo *place-based*, che non sia indifferente alle caratteristiche particolari dei luoghi, può favorire il cambiamento e attivare quei meccanismi in grado di sostenere lo sviluppo di istituzioni più efficienti.
La terza motivazione delle politiche di sviluppo *place-based* è legata alla limitata disponibilità di informazioni in possesso di uno Stato su quale, tra le tante possibili modalità di distribuzione spaziale delle attività economiche, sia quella da preferire per un determinato luogo. Le politiche di sviluppo *place-based*, a differenza di quelle *space-blind*, hanno la capacità di ridurre questa carenza informativa e di far emergere, e poi di aggregare, le conoscenze e le preferenze degli attori locali che hanno le informazioni necessarie per capire cosa può e cosa non può funzionare in un determinato contesto. Rendere esplicita e trasparente la dimensione spaziale può migliorare il processo di apprendimento pubblico e ridurre le distorsioni delle azioni intraprese.
L'attenzione ai luoghi, che abbiamo visto caratterizzare le politiche *place-based*, richiede che ci sia un trasferimento di informazioni dagli attori locali per far funzionare gli interventi di tipo esogeno. Per avere questo flusso di informazioni gli attori locali devono essere posti al centro delle politiche di sviluppo e incentivati a creare reti di collaborazione tra di loro, a partecipare al processo democratico, a rafforzare i rapporti di fiducia. In un certo senso i titolari degli interventi esogeni devono trasferire parte della responsabilità dell'intervento su questi attori, che devono essere coinvolti e resi protagonisti.
Pur presentando i vantaggi di cui sopra, le politiche *place-based* possono fallire sul piano dell'efficienza perché esistono dei rischi legati alla loro cattiva implementazione o alla natura stessa delle politiche (Farole, Rodrìguez-Pose, Storper, 2009). Tra questi rischi c'è la possibilità di promuovere su un territorio degli investimenti che non sono adatti a sostenere lo sviluppo pieno delle sue potenzialità, perché si vuole ad ogni costo usare strumenti che altrove hanno avuto una buona riuscita, ma che potrebbero non cogliere le particolarità del nuovo contesto. Un'altra degenerazione potrebbe essere quella di permettere, senza opportuni sistemi di monitoraggio e valutazione, il perdurare di istituzioni inefficienti e il rafforzamento della classe dirigente esistente, usando male il principio della sussidiarietà sostenendo quella autonomia decisionale locale propensa ad impedire il cambiamento. Un altro rischio legato alle politiche *place-based* è quello che l'assenza di coordinamento (o della sua cattiva implementazione) tra territori può comportare o un eccesso o una carenza di fornitura di beni e servizi pubblici e quindi creare distorsioni nell'impiego dei fattori produttivi.

Dopo aver esaminato l'approccio *place-based*, e quello *space-blind*, sulla base dell'obiettivo di efficienza, passiamo a vedere come le due tipologie di politiche si differenzino in merito all'obiettivo dell'equa distribuzione del benessere, e quali possano essere i vantaggi di una politica attenta ai luoghi, rispetto ad una indifferente, nella riduzione delle diseguaglianze (concetto multidimensionale) e nel favorire l'inclusione sociale, ossia la possibilità degli

[14] Sen, A., *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

individui di ottenere in maniera democratica ed equa l'accesso a standard minimi di benessere ritenuti accettabili. Nel momento in cui in un territorio ci sono fenomeni di esclusione sociale, se non si attivano meccanismi interni in grado di modificare gli equilibri che hanno determinato questi fenomeni, allora è necessario un intervento esogeno che possa sostenere la promozione di cambiamenti. Tale intervento si sostanzia nella fornitura di insiemi integrati di beni e servizi pubblici (sanità, istruzione, legalità, lavoro, …). In questo caso l'attenzione deve essere rivolta non solo a rendere disponibili questi servizi, ma anche a garantirne l'accesso ai cittadini. Dato che il benessere delle persone dipende anche dalla comunità nella quale sono inserite e dalle forme di interazione che caratterizzano questa comunità e dalle caratteristiche particolari del territorio (in termini di risorse naturali, culturali e istituzionali), una politica di tipo *place-based*, attenta a queste variabili territoriali, dovrebbe favorire l'inclusione sociale più di una politica *space-blind*, che professa il disinteresse per le peculiarità dei luoghi. Inoltre, visto che è la classe dirigente locale che prende decisioni importanti sulle problematiche di esclusione sociale locali e che favorisce la persistenza, sul territorio, delle istituzioni (e quindi anche di quelle refrattarie al cambiamento), una politica che attribuisce importanza alle informazioni che vengono dai luoghi e responsabilità ai soggetti che possono raccogliere e trasferire queste informazioni e che possono operare direttamente sul contesto di riferimento per favorire il successo delle iniziative di inclusione sociale può agire con maggiore efficacia di una politica disattenta a queste dinamiche territoriali. Infine, le politiche *place-based* presentano l'ulteriore vantaggio di mobilitare gli attori locali, coinvolgendoli nella sperimentazione di soluzioni, sfruttando in questo modo la loro conoscenza del contesto per colmare l'incompletezza delle informazioni disponibili e scegliere le dimensioni dell'intervento, gli indicatori di risultato, la definizione degli standard che favoriscano l'inclusione sociale e l'equa distribuzione del benessere.
Attuare una politica *place-based* rivolta all'inclusione sociale oltre ai vantaggi a cui si è accennato presenta anche un rischio. Mentre le politiche tradizionali seguono un approccio individuale decontestualizzato (Barca, 2009), cioè sono concentrate sugli individui senza tenere conto del luogo in cui vivono in termini di effetti sul loro benessere, le politiche *place-based* possono cadere nell'errore opposto, avere un approccio territoriale spersonalizzato per cui si concentrano sui territori e perdono di vista i singoli individui.

L'esame della politica *place-based* dal punto di vista dell'efficienza e dell'equità ci ha mostrato i vantaggi e gli svantaggi che la caratterizzano. A questo quadro è utile aggiungere alcune considerazioni su una serie di errori, che spesso si compiono nel giudicare una politica di questo tipo, e che sono legati a delle convinzioni o a dei pregiudizi. Un errore comune è credere che si possa perseguire con un unico intervento di politica *place-based* sia l'efficienza che l'inclusione sociale. Questo risulta essere molto difficile perché si ha una conoscenza limitata delle sinergie tra i due obiettivi, perché è difficile verificare i risultati per entrambi, e perché ogni obiettivo può essere perseguito meglio con interventi diversi.
Un secondo errore è ritenere che l'approccio *place-based*, concentrandosi su un territorio, incoraggi gli individui all'immobilità, mentre in realtà, provando ad aumentare l'utilizzo delle potenzialità di un luogo, amplia la libertà dei soggetti che così possono scegliere se rimanere (avendo la possibilità di godere della politica di sviluppo) o spostarsi.
Un altro errore è quello di credere che le politiche *place-based* siano in grado di spiazzare le forze di mercato e di sostituirsi a processi di sviluppo spontanei.
Un quarto errore è credere che il perseguimento di obiettivi locali da parte delle politiche di sviluppo *place-based* possa avvenire a discapito di obiettivi generali, cosa che è difficile da dimostrare vista l'incertezza informativa in cui si opera. Invece, lo sviluppo di località arretrate potrebbe sostenere una crescita globale.

Un ulteriore errore di percezione è quello di considerare come campo di applicazione delle politiche di sviluppo locale soltanto le regioni "povere", mentre non è così, anche le regioni sviluppate hanno necessità di interventi che siano costruiti secondo le loro caratteristiche specifiche.
Il sesto errore è quello di immaginare le politiche di sviluppo *place-based* come un semplice trasferimento di risorse finanziarie verso le regioni povere, in una logica redistributiva, non considerando il ruolo più ampio di una politica rivolta ai luoghi che è quello di aumentare l'utilizzo del potenziale di un territorio con interventi multipli e integrati.
Ultimo errore è credere che l'obiettivo delle politiche di sviluppo *place-based* sia la convergenza del PIL pro-capite tra le regioni.

Come si è visto, le politiche di sviluppo *place-based* sono politiche molto complesse il cui esito dipende dalle modalità con cui sono attuate, da come si riducono i rischi connessi e dalla forma di *governance* adottata. Nelle politiche di coesione comunitarie si è sviluppata la *governance* multilivello, ispirata al principio della sussidiarietà, per cui si prevede di distribuire le responsabilità tra i diversi livelli dell'amministrazione e tra le istituzioni locali specifiche. Le istituzioni di livello più elevato individuano gli obiettivi generali e fissano le regole con cui "giocare"; quelle ai livelli più bassi individuano gli interventi da intraprendere in funzione della maggiore conoscenza del luogo di cui dispongono. Questa distribuzione di compiti richiede che si prendano impegni reciproci e che ci sia un coordinamento di tipo orizzontale. Ma per determinare obiettivi e distribuire compiti sono necessarie le informazioni. Purtroppo spesso si è in situazione di incompletezza delle informazioni ai vari livelli. In questo caso risulta utile individuare sia delle condizioni base da rispettare di tipo "chiuso", codificate in impegni verificabili, sia delle condizioni "aperte" (che si formano per gradi attraverso processi di interazione), che riguardino, per i territori considerati, i principi di governo delle istituzioni economiche, gli obiettivi specifici e i meccanismi di incentivazione a posteriori (come per esempio sanzioni per gli insuccessi e per il mancato raggiungimento degli obiettivi) (Bonaccorsi, 2009)[15]. Per favorire la partecipazione dei soggetti locali a questo processo è fondamentale creare dei meccanismi che stimolino la fiducia attraverso la creazione di istituzioni di scopo chiamate a governare localmente l'intervento. Per evitare il rischio che queste istituzioni siano catturate da "interessi privati" è necessario identificare gli obiettivi in maniera precisa e verificabile, stimolare la più ampia partecipazione, favorire processi di controllo reciproco e di valutazione degli interventi.
Volendo sintetizzare le analisi appena svolte è utile riprendere alcune considerazioni. Innanzitutto, la differenza tra l'approccio *place-based* e quello *space-blind* non è determinata solo dall'opposta considerazione del contesto, ma anche dal ruolo che la conoscenza (trattata come innovazione nel primo approccio e come un mix di diversi punti di vista nel secondo) e le elite locali (considerate centrali nel primo approccio e ignorate nel secondo) giocano nella politica di sviluppo. Inoltre, per l'approccio *place-based* i trasferimenti alle regioni in ritardo di sviluppo possono essere visti come il modo per indurre il cambiamento istituzionale locale e, così, migliorare l'utilizzo delle risorse e l'inclusione sociale. È vero che ci può essere una sorta di "caccia" alla spesa pubblica da parte delle elite locali, ma questa va considerata non una patologia, ma una caratteristica fisiologica di ogni politica di sviluppo. Infine, l'approccio *place-based* affida alla politica di governo tre compiti: commissionare alle elite locali le modifiche istituzionali coerenti con i principi generali esterni stabiliti dall'agenzia che controlla la politica; creare possibilità di incontro tra attori esterni ed interni in modo che possano discutere e dare

[15] Bonaccorsi, A., *Towards Better Use of Conditionality in Policies for Research and Innovation under Structural Funds. The Intelligent Policy Challenge*, Report Working Paper, 2009.

voce alle proprie idee e ai propri dissensi e promuovere l'innovazione; stabilire e usare un sistema di monitoraggio e valutazione che possa sostenere il dibattito pubblico.
Secondo alcuni autori (Barca, 2011) l'approccio *place-based* ha sostituito il vecchio paradigma della politica regionale basato su una versione "compassionevole" dell'approccio redistributivo, ed è stato promosso sia dall'OCSE, che dagli USA, e potrebbe salvare la politica di coesione europea. Ed è proprio da questo punto che si riparte, volendo esaminare nei paragrafi successivi qual è stata la politica regionale europea, come si è evoluta e come ha influito sulle politiche regionali italiane di sviluppo del Mezzogiorno.

Storia della politica regionale nell'UE

Parlare di dimensione europea per le politiche di sviluppo locale è importante perché l'Unione Europea (UE) determina quali sono le regole del mercato europeo a cui tutte le istituzioni ad ogni livello (anche locale) devono adattarsi e attua politiche di riduzione dei divari regionali per garantire uno sviluppo socio-economico uniforme e politiche per garantire la coesione territoriale.
Le origini della politica regionale europea possono essere individuate nel marzo del 1957 quando a Roma venne firmato il trattato che istituii la Comunità Economica Europea (CEE). Nel preambolo del Trattato i firmatari dichiarano, tra le altre cose, di: «*…essere decisi ad assicurare mediante un'azione comune il progresso economico e sociale dei loro paesi, eliminando le barriere che dividono l'Europa; avere per scopo essenziale il miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione dei loro popoli; …essere solleciti di rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite; …*».
L'intenzione che emerge da quelle parole di avviare un'azione comune per assicurare il progresso economico e lo sviluppo armonioso delle diverse regioni, riducendone le disparità, si è tradotta, inizialmente, nella creazione del Fondo Sociale Europeo (FSE), avente per scopo quello di favorire l'occupazione. Non si decise di adottare una vera politica regionale per lasciare libertà di azione alle iniziative interne di ciascun Stato[16] e perché si era convinti che l'integrazione europea, favorendo gli scambi interregionali, fosse di per sé uno strumento sufficiente a ridurre le differenze tra le regioni[17]. Questo stato di cose va avanti sino ai primi anni Settanta quando, con l'intento di correggere gli squilibri regionali della Comunità per salvaguardare l'integrazione [18] e la stessa sostenibilità dell'Europa unita, si decise di potenziare la politica europea di sviluppo e di affiancare al Fondo Sociale Europeo il Fondo per lo Sviluppo Regionale (FESR) volto, inizialmente, a sostenere gli investimenti delle piccole imprese e quelli in infrastrutture. L'intervento rimane comunque modesto sia per la consistenza delle risorse messe a disposizione dei due Fondi (appena il 5% del Bilancio europeo), sia perché la scelta dei progetti ammessi al finanziamento è assegnata, in maniera conservativa, a ciascuno Stato membro, che la rinnova annualmente. Negli anni '80 l'adesione di nuovi Paesi (Grecia, Spagna e Portogallo) accentua le disparità regionali e rende necessario intervenire per riformare la politica di coesione. Con le riforme del 1974 e del 1984 si diede un ruolo più centrale alla

[16] Wallace, H., "The Establishment of the Regional Development Fund: Common Policy or Pork Barrel?" in Wallace, H., Wallace, W., Webb, C., *Policy-Making in the European Communities*, John Wiley and Sons, London, 1977.
[17] Vanhove, N., Klassen, L.H., *Regional policy: A European approach*, Aldershot, Avebury, 1987.
[18] I Fondi strutturali, nati per sostenere le politiche di sviluppo dell'UE, hanno tre obiettivi: la riduzione delle disparità regionali in termini di ricchezza e di benessere, l'aumento della competitività e dell'occupazione, il sostegno alla cooperazione tra Stati confinanti.

Commissione Europea chiamata ad individuare, dopo aver esaminato i programmi di sviluppo regionale presentati dagli Stati membri, le priorità comuni da seguire nella politica di sviluppo comunitaria. I fondi regionali furono portati al 13% del bilancio comunitario. Questa linea d'azione prosegue e si rafforza negli anni successivi (riforma Delors del 1988[19] e revisione del Trattato a Maastricht del 1992[20]) per sostenere la politica di coesione di un'Europa diretta verso l'unione economica e monetaria, frenare gli squilibri regionali e aumentare il senso di appartenenza della popolazione ad un'Europa unita. Si decise di creare un quadro di riferimento strategico volto a contenere obiettivi e priorità della Comunità e al quale gli Stati membri dovevano fare riferimento nella formulazione di programmi di sviluppo. L'idea che si fece avanti fu quella dello sviluppo economico e sociale non più basato solo sulla costruzione di infrastrutture e sull'erogazione di sussidi alle imprese, ma bisognoso di un approccio multilivello e fortemente integrato. Inoltre, con l'introduzione del principio del partenariato, si cercò di coinvolgere le autorità locali (le regioni in particolare) nella formulazione e attuazione del programma. Fu introdotto anche il principio dell'addizionalità della spesa comunitaria rispetto a quella nazionale e regionale[21], per cui questa si sarebbe dovuta sovrapporre e non sostituire alla spesa ordinaria di ciascun stato.

In seguito alle critiche degli Stati membri all'accresciuto potere della Commissione e al suo approccio verticistico e rigido, alla fine degli anni Novanta fu adottato un nuovo quadro regolamentare che decentrò la responsabilità della definizione dei contenuti dei programmi di sviluppo e della loro gestione agli Stati membri e alle Regioni[22]. Per controllare l'efficacia della spesa furono introdotti dei requisiti "automatici", e le norme contabili e le modalità di controllo furono rese più severe. Il passaggio dalla discrezionalità all'automatismo delle regole non sortì gli effetti desiderati: il rispetto delle condizioni imposte dalla Commissione si trasformò in un esercizio di conformità; la complessità delle procedure da seguire e l'incertezza regolamentare rallentò l'attuazione dei programmi; non si riuscì ad incidere sui risultati in maniera adeguata; il perseguimento di migliori prestazioni di efficacia e di efficienza divenne, in pratica, la misurazione della percentuale di finanziamenti assorbiti; la necessità di definire in anticipo i target della politica si tradusse nell'individuazione di obiettivi insufficienti. Queste difficoltà hanno rimesso in discussione la politica di coesione e aperto un dibattito sul ruolo che questa deve avere, ossia se essere un fondo con cui ristabilire un equilibrio, di tipo finanziario, tra le varie regioni, oppure lo strumento con cui perseguire, attraverso, per esempio, approcci *place-based* (che tra l'alto consentono di interferire meno con la sovranità degli Stati membri dell'UE), una strategia di sviluppo complessiva (Barca, 2009)[23].

---

[19] In quella data si adotta la proposta di regolamento quadro sui fondi strutturali in cui si formulano i principi alla base della politica regionale dell'UE: concentrazione (sulle regioni più povere), programmazione (non più annuale ma pluriennale), partenariato (partecipazione di partner regionali e locali), addizionalità (per cui le risorse UE non devono sostituire quelle nazionali).

[20] La coesione sociale vien indicata come elemento fondamentale della futura Europa e si crea il Fondo di coesione.

[21] Marks, G., Hooghe, L., Schakel, A.H., "Patterns of Regional Authority", in Routledge, *Regional and Federal Studies*, vol. 18, n. 2-3, 2008.

[22] Fu introdotto il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), approvato dalla Commissione Europea d'intesa con lo Stato membro interessato, con il quale sono definite la strategia, le priorità d'azione, gli obiettivi specifici, le risorse finanziarie e le condizioni di attuazione per realizzare la politica di sviluppo volta a favorire il riequilibrio territoriale e a ridurre il disagio sociale. Il QCS è articolato in Assi prioritari e attuato tramite uno o più Programmi Operativi (nazionali e regionali). Le misure d'intervento previste dal QCS sono co-finanziate dai fondi strutturali comunitari e da fondi nazionali pubblici e privati.

[23] Barca, F., *Un'agenda per la riforma della politica di coesione - Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide ed alle aspettative dell'Unione Europea*, Rapporto indipendente, aprile 2009.

Le politiche locali in Europa, tra spinte alla decentralizzazione e alla ricentralizzazione

Parlando di politiche locali si distingue tra politiche che dal centro sono rivolte verso il locale e politiche invece che nel locale si mettono in rete per risalire al centro e costruire un quadro più ampio. Quelle del primo tipo seguono una sequenza *top-down* per cui dalle autorità centrali si arriva alle località, viste come obiettivo. Le politiche del secondo tipo si muovono secondo una sequenza *bottom-up*, dal basso verso l'alto, attraverso sentieri di mobilitazione di risorse locali e extralocali e il coinvolgimento di diversi attori locali. Negli ultimi venti anni di politiche di sviluppo l'approccio *bottom-up* ha avuto sempre più attenzione viste le difficoltà della politica di tipo centralista di promuovere lo sviluppo a causa dei limiti delle autorità nazionali nel realizzare il quadro normativo stabilito (problemi di implementazione), nello stimolare i destinatari dell'intervento ad uniformarsi alle norme individuate (problemi di motivazione), nell'individuare le relazioni causali che consentono di raggiungere gli obiettivi (problema di conoscenza), nell'utilizzare gli strumenti disponibili per dirigere l'intervento (problemi di governabilità). Per superare questi limiti lo stato centrale ha provato a trasferire responsabilità e poteri ai diversi sottosistemi locali. In questo modo si è favorita la creazione di reti locali di attori che interagiscono tra di loro e con le istituzioni e gli attori extra-locali e centrali per strutturare politiche pubbliche di sviluppo. Questo processo non ha significato la rinuncia dello Stato ad un ruolo centrale nelle politiche di sviluppo, ma l'assunzione, da parte sua, di compiti diversi rispetto a quelli precedenti, quali la valutazione, il controllo, la diffusione di informazioni, il sostegno alla comunicazione orizzontale. In Europa, in realtà, dopo una fase di decentralizzazione di politiche pubbliche (1980-2000) è seguita una fase di graduale e parziale ricentralizzazione (Perulli, 2010)[24]. La decentralizzazione, che ha visto un disimpegno del governo centrale da certe aree di policy, non ha seguito sempre le stesse modalità. In alcuni casi (Gran Bretagna) si è adottato il modello del *new public management* (Bobbio, 2000)[25] che ha permesso di decentrare (attraverso un accordo tra pubblico e privato con forme di contrattualizzazione basate sui principi di responsabilità e *accountability*) molti dei servizi prima forniti dalla Pubblica Amministrazione. In altri casi (Francia e Italia) si è scelto di trasferire sulle istituzioni locali buona parte della competenza delle politiche pubbliche. Quello che emerge è che si sono state differenze sostanziali a livello europeo tra le politiche pubbliche decentralizzate. In alcuni Paesi si sono create vere e proprie alleanze tra settore pubblico e settore privato, mentre in altri (come è il caso della Germania) si è assistito al semplice trasferimento di risorse dall'uno all'altro. Questi attori pubblici e privati, poi, non sono stati gli stessi per ogni paese, ma si sono differenziati di volta in volta per natura giuridica e ruolo assunto nelle politiche. Infine, è stata differente anche la concezione di "locale", visto che in alcuni paesi hanno avuto un compito importante gli attori statali decentrati (il *Government Office* in Gran Bretagna e i Prefetti in Francia), mentre in altri (Italia) una figura istituzionale di questo tipo non è stata pensata (Perulli, 2010). Alla fine del primo decennio di questo secolo la crisi economica e finanziaria, e la conseguente necessità di operare tagli ai trasferimenti verso le periferie ed alle spese degli stati nazionali per fronteggiare la crisi dei debiti sovrani, ha invertito la tendenza locale e riportato le politiche verso il centro. Tale rinazionalizzazione delle politiche di sviluppo ha trovato una sponda favorevole nell'Unione Europea, e nella sua debolezza politica. L'attuazione della strategia di Lisbona non è stata accompagnata da una struttura governativa coerente, visto che l'Unione ha svolto un coordinamento aperto e influenzato dalle compiacenze dei governi nazionali. Le politiche *space-blind* hanno trovato

[24] Perulli, P., *Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione*, in «Stato e Mercato», n. 90, dicembre 2010.
[25] Bobbio, L., *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in «Stato e Mercato», n. 1, 2000.

nuovo sostegno nelle idee neoliberiste che hanno puntato l'indice contro i programmi locali, considerandone dannosa, per lo sviluppo, la dimensione territoriale e spaziale. Sono tornate a prevalere le politiche settoriali sia di stampo europeo che nazionale, e gli esperimenti locali si sono impoveriti. Lo spazio per l'originalità si è ridotto e tutte le strategie europee sono state riprodotte in maniera uguale nei vari territori. Anche dal punto di vista della *governance* si è assistito ad un processo di ricentralizzazione, con responsabilità di gestione che sono passate dalle autorità locali a quelle regionali o a quelle nazionali. Se queste logiche dovessero prevalere e se gli stati continueranno a rispondere alla crisi in maniera individuale, la nuova *governance* multilivello, suggerita dalla recente letteratura (Sabel e Zeitlin, 2008; Barca, 2009) e che è favorevole a politiche *place-based*, verrebbe penalizzata. Questo tipo di modello, che comprende sia la decentralizzazione che il coordinamento centralizzato, si basa su quattro componenti: la fissazione al livello più alto, composto da Unione Europea e Stati membri, degli obiettivi principali, quelli che devono fungere da cornice; l'implementazione ad un livello inferiore ed in maniera autonoma degli obiettivi; il confronto dei risultati ottenuti attraverso le diverse procedure e mediante una valutazione tra pari; la rivisitazione al livello superiore degli obiettivi in funzione delle risultanze del processo valutativo.

L'evoluzione nelle politiche per il Mezzogiorno

Dopo aver visto come in Europa si siano evolute le politiche regionali e aver descritto le spinte localistiche e poi di ricentralizzazione delle politiche di sviluppo, è giunto il momento di provare a capire quali echi di questo discorso abbiano risuonato nelle politiche di sviluppo del Mezzogiorno.
La questione meridionale è stata oggetto di attenzione e di riflessione nel mondo della politica, delle istituzioni, della cultura, delle imprese sin dall'unità d'Italia. Il 1950 segnò una rivoluzione nel campo del meridionalismo: si diede avvio ad un intervento straordinario (perché si svolgeva al di fuori dell'amministrazione ordinaria dello Stato e delle amministrazioni locali) creando un organismo pubblico, la "Cassa per il Mezzogiorno", avente il compito di promuovere lo sviluppo del Sud dell'Italia. Questo intervento seguì il clima intellettuale economico mondiale di quegli anni, secondo cui si postulava il fallimento del mercato come strumento regolatore e la necessità dell'intervento pubblico per coordinare ed aiutare le scelte imprenditoriali. L'ambito teorico di riferimento era quello della "grande spinta", il *big push* di Rosentein-Rodan, per cui per Menichella e Saraceno, i fautori dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno, occorreva forzare lo sviluppo attraverso la realizzazione preliminare delle infrastrutture di base, e poi con un'azione pubblica di localizzazione dell'industria (Cannari, Magnani, Pellegrini, 2009). Accadde, così, che nei suoi primi anni di vita la "Cassa per il Mezzogiorno" intervenne con la costruzione di infrastrutture a servizio dell'agricoltura e del sistema industriale per migliorare le economie esterne delle imprese. Successivamente operò attraverso la concessione di incentivi alle imprese. Agli inizi del 1993 si pose termine all'intervento straordinario nel Mezzogiorno e la "Cassa", che nel frattempo aveva preso il nome di "Agenzia per il Mezzogiorno", fu soppressa per contenere la spesa pubblica, per andare in contro alle aspettative dell'opinione pubblica critica verso un sistema considerato fonte di sprechi e di clientelismo e che non aveva portato alla riduzione del divario del Mezzogiorno nei confronti del Nord Italia, e per le spinte crescenti verso una politica economica di tipo liberista (D'Antonio, 2006).
Con la fine dell'intervento straordinario si assiste ad un cambiamento nell'approccio allo sviluppo delle aree arretrate. Il nuovo paradigma non attribuisce più un ruolo centrale allo stato nazionale nel decidere, disegnare e controllare le politiche di sviluppo, ma si basa sull'attivismo

dei soggetti locali, considerati come i nuovi protagonisti dello sviluppo del territorio (Trigilia, 2005). È soprattutto l'Unione Europea a dare un impulso in tal senso con l'avvio, nelle aree economicamente svantaggiate, di iniziative volte alla valorizzazione delle risorse locali, alla qualificazione del lavoro, al miglioramento delle infrastrutture e al sostegno temporaneo delle imprese. Questo cambio di rotta comunitario, fatto per meglio perseguire l'obiettivo della coesione territoriale, si fonda sul principio della sussidiarietà tra pubblico e privato. Tale principio si basa sulla considerazione che l'amministrazione pubblica faccia solo ciò che i privati non sono in grado di fare, che l'azione pubblica sia temporanea e che intervengano per primi i livelli di governo più vicini ai cittadini. A tal fine è necessario che ci sia collaborazione tra le istituzioni pubbliche e tra queste e gli altri portatori di interesse presenti sul territorio. Con tali politiche si è sostenuta un'inversione di prospettiva, si è passati da un approccio dall'alto (*top-down*) ad uno dal basso (*bottom-up*), in cui le fondamenta sono: l'ascolto del territorio, considerato come l'azione in grado di far emergere una progettazione di interventi condivisa con i beneficiari, il coordinamento a livelli più alti ed un continuo processo di valutazione. La novità delle nuove politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno è, dunque, il riconoscimento del valore della mobilitazione sociale territoriale, della rete degli attori locali e del capitale sociale. Viene sottolineata, inoltre, la necessità di andare in contro all'accresciuta complessità sociale con l'elaborazione di politiche pubbliche basate su strategie "inclusive", in grado di coinvolgere nelle decisioni il maggior numero di attori locali (*stakeholders*). Questo tipo di politica ha come obiettivo l'aumento della competitività territoriale con investimenti pubblici altamente qualificati e tramite processi di modernizzazione della Pubblica Amministrazione, spostando il baricentro degli interventi dalla singola impresa ai contesti territoriali (Cersosimo, 2003). Questo nuovo approccio di politica economica si concretizza con la Programmazione negoziata, prima, e con la nuova politica regionale, poi, attraverso la programmazione dei Fondi Strutturali UE 2000-2006.

L'origine della Programmazione Negoziata è da ricercarsi nel "*Libro Bianco di Delors*" (1993) in cui la Commissione Europea individua nello sviluppo locale lo strumento migliore per superare il contrasto tra obiettivi di convergenza e finalità di coesione. Con "Agenda 2000"[26], poi, sono individuate delle nuove modalità di spesa per i fondi europei. Si è data centralità alle amministrazioni locali, cui è assegnata la responsabilità diretta di oltre il 70% dei finanziamenti, pari a circa 48 miliardi di euro per investimenti pubblici nel Mezzogiorno, mentre meno di un quinto sono le risorse affidate alle amministrazioni centrali. Se una parte dell'innovazione, rispetto al passato è il decentramento delle responsabilità, l'altra parte è la costruzione della politica di sviluppo locale sul dialogo e la collaborazione tra centro e periferia, sulla partnership istituzionale (orizzontale e verticale), per cui il governo centrale non è più il protagonista unico degli interventi pubblici, ma un attore che si occupa di monitorare il processo, di favorire il rispetto delle regole e di fornire assistenza tecnica. Questa modalità di partnership istituzionale è stata trasferita, in Italia, nella Programmazione negoziata[27] che trova piena attuazione a partire dal 1998, quando viene creato il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo[28] (DPS). La Programmazione Negoziata si avvale di una serie di strumenti, principalmente del Patto Territoriale e del Contratto di programma, per promuovere i sistemi locali di sviluppo e favorire

[26] "Agenda 2000" è un documento strategico, adottato dalla Commissione europea il 15 luglio 1997, con il quale si annunciava una riforma delle politiche comunitarie, in particolare la riforma della politica agricola comune e della politica di coesione economica e sociale.

[27] Legge 662/1996 e seguenti.

[28] Il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica (ex Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione) è stato istituito nel 1998 nell'ambito del Ministero dell'Economia e delle Finanze con l'obiettivo di realizzare gli interventi volti al riequilibrio economico-sociale e allo sviluppo delle aree sottoutilizzate del Paese.

la nascita di un complesso apparato reticolare pubblico-privato in grado di promuovere la crescita economica del territorio. La differenza tra i vari strumenti è soprattutto nel tipo di contratto che i soggetti stabiliscono; nei patti territoriali si tratta di contratti per lo sviluppo economico locale, nei contratti d'area si vogliono regolare delle relazioni sindacali, con i contratti di programma si mettono a punto interventi per settori o distretti specifici, con le intese istituzionali si vogliono inquadrare i rapporti tra stato e regioni. Più precisamente, gli strumenti con i quali si attua la Programmazione negoziata sono:

- l'Intesa Istituzionale di Programma, che è un accordo tra il Governo centrale e una Giunta Regionale con lo scopo di definire e realizzare un programma pluriennale di interventi d'interesse comune;
- l'Accordo di Programma Quadro, che in attuazione dell'intesa istituzionale di programma, definisce un programma esecutivo di interventi comuni da realizzare, individuando i tempi, le modalità di attuazione, i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività e di ogni intervento, le procedure necessarie per l'attuazione dell'accordo, gli impegni di ciascun soggetto, le risorse finanziarie occorrenti;
- il Patto Territoriale, che è un accordo promosso dagli enti locali, dalle parti sociali o da altri soggetti pubblici o privati per l'attuazione di un programma di interventi per la promozione dello sviluppo locale del contesto territoriale in cui è inserito;
- il Contratto di Programma, che è un contratto stipulato tra l'amministrazione pubblica competente ed i soggetti imprenditoriali interessati (grandi imprese, consorzi, rappresentanze di distretti industriali) per la realizzazione di una serie di interventi previsti da un programma, mediante l'individuazione e la concentrazione di investimenti sul territorio;
- il Contratto d'Area, che è un accordo tra amministrazioni, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, e tutti i soggetti eventualmente interessati, per la realizzazione, in aree in crisi, di azioni finalizzate a potenziare i processi di sviluppo e la creazione di nuova occupazione;
- il contratto di localizzazione, che è un contratto di diritto privato, che viene stipulato tra Invitalia (ex Sviluppo Italia)[29], la Pubblica Amministrazione, gli Enti Locali e le imprese, e mediante il quale si realizza uno specifico Accordo di Programma Quadro per il finanziamento delle opere infrastrutturali, il sostegno delle attività di ricerca e sviluppo, la formazione, il coordinamento procedurale e un Contratto di Programma per la gestione delle agevolazioni a favore dell'investimento.

Con la programmazione dei Fondi Strutturali UE 2000-2006 ha trovato sostegno un nuovo approccio di sviluppo locale, secondo cui le politiche di sviluppo devono essere strutturate per cicli di progetto, orientate ad unità territoriali di piccole dimensioni (ambito sub-provinciale) e realizzate attraverso forme di partecipazione attiva e di responsabilizzazione degli attori locali. In Italia tutto ciò si traduce con il recupero dell'esperienza della programmazione negoziata e con l'introduzione dei Progetti Integrati Territoriali (PIT) quale modalità attuativa degli interventi cofinanziati nell'ambito dei POR delle Regioni Obiettivo 1. Si tratta di uno strumento basato su un approccio territoriale ed integrato, che identifica la specificità del contesto operativo di riferimento, e che attraverso un processo partecipativo, partenariale e decentrato, individua una serie di obiettivi da raggiungere attraverso un insieme di azioni condivise, con l'esigenza prioritaria di coinvolgere e responsabilizzare maggiormente i destinatari finali delle politiche.

[29] Invitalia è un'agenzia di sviluppo governativa.

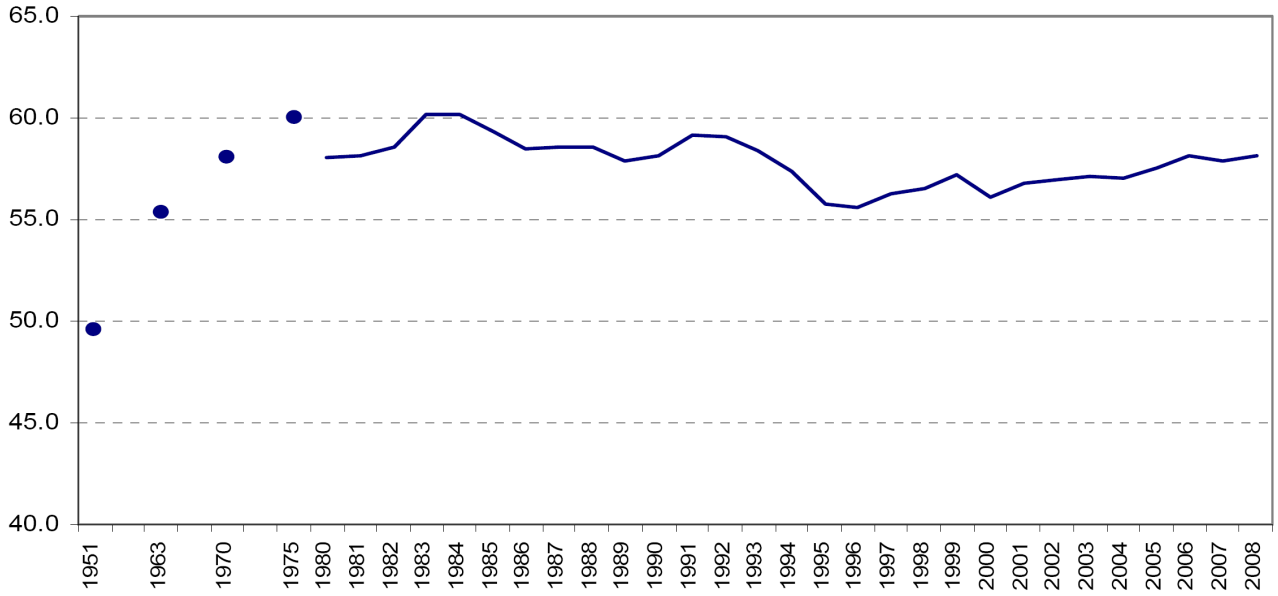
La programmazione della politica di coesione per il periodo 2007-2013 ha introdotto due importanti novità rispetto al precedente ciclo di programmazione[30]. Una è sul *contenuto delle strategie*, per cui si è previsto di concentrare gli interventi della politica di coesione su di un numero limitato di priorità, rispecchianti l'agenda di Lisbona[31] e quella di Göteborg[32], volte a rafforzare i fattori cruciali per lo sviluppo umano. Il risultato è che i programmi regionali hanno puntato sull'istruzione, la ricerca, l'innovazione, l'energia, l'ambiente e i trasporti. Si tratta di un cambiamento che trova ispirazione nella teoria delle *capabilities* di Amartya Sen (Scarlato, 2009), secondo cui il processo di sviluppo è favorito dall'espansione delle libertà sostanziali degli individui, da ampliare attraverso politiche pubbliche mirate[33]. L'altra novità è sul piano dell'*architettura*, per cui è postulata una diversa gerarchia di documenti strategici: Orientamenti Strategici Comunitari (OSC), Quadri strategici nazionali di riferimento (QSNR) e Programmi operativi (PO). In pratica ciascun Programma Operativo Regionale (POR) deve essere sviluppato in funzione del Quadro strategico nazionale che a sua volta deve seguire le indicazioni della Commissione europea. Le nuove politiche di sviluppo si basano su tre principi: la *concentrazione*, sia a livello geografico, sia dal punto di vista tematico; la *semplificazione*, ossia la riduzione del numero di regolamenti e degli obiettivi e dei programmi sostenuti da un unico fondo; il *decentramento*, per cui un ruolo più incisivo è assegnato alle regioni e ai soggetti locali.

Il quadro sull'evoluzione delle politiche per il Mezzogiorno ha fatto emergere che dal dopoguerra ad oggi due sono state le principali politiche di sviluppo per il Sud Italia. Una è identificabile con gli interventi straordinari della "Cassa per il Mezzogiorno". L'altra è la stagione della programmazione negoziata e della nuova politica regionale, che ha posto l'accento sulla responsabilizzazione degli attori e delle istituzioni per valorizzare le risorse di un territorio. Gli interventi straordinari della "Cassa per il Mezzogiorno" sono stati additati come un sostanziale insuccesso. A parte la fase iniziale in cui sono state realizzate una serie di opere infrastrutturali utili, questa politica non è riuscita a sostenere un processo di sviluppo durevole e a colmare il divario di crescita del Meridione nei confronti del resto d'Italia, finendo per essere, a causa della degenerazione clientelare, niente più che una politica assistenziale, svolta in sostituzione della spesa pubblica ordinaria, che ha agito da disincentivo all'attività imprenditoriale (Cannari, Magnani, Pellegrini, 2009).
Per la seconda stagione dello sviluppo del Mezzogiorno i giudizi sono divisi, perché tra le tante esperienze fallimentari è venuta fuori qualcuna di successo. I successi sono stati più visibili nella capacità di favorire la concertazione locale, nel creare partenariati, nel migliorare la qualità delle istituzioni territoriali e dei rapporti sociali, nel formare competenze. Inoltre, le risorse comunitarie per il periodo di programmazione 2000-2006 sono state completamente utilizzate, sono stati realizzate grandi opere infrastrutturali (come la metropolitana di Napoli, i nuovi terminal degli aeroporti di Bari, Catania, Cagliari, l'alta velocità ferroviaria tra Roma e Napoli), la ricerca industriale ha mostrato qualche risultato positivo, si sono fatti passi avanti nell'ambito delle energie rinnovabili (Cannari, Magnani, Pellegrini, 2009).

[30] DPS, Ministero dello Sviluppo Economico, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Roma, 2007.
[31] La Strategia di Lisbona, elaborata nel 2000 e successivamente rilanciata nel 2005, rappresenta una forte manifestazione d'impegno a puntare sia sulla "economia della conoscenza", quale fattore di competitività a livello globale, sia sulle persone.
[32] la Strategia di Göteborg (2001) aggiunge una dimensione ambientale alla strategia di Lisbona, indicando che tutte le politiche comunitarie debbano essere considerate alla luce dei loro effetti economici, sociali e ambientali in maniera coordinata e integrata.
[33] Sen, A., *Development as Freedom*, Anchor, New York, 1999.

Gli insuccessi sono identificabili nel basso impatto delle politiche attivate sull'economica locale e sulla competitività delle imprese, nei ritardi nell'attuazione delle opere pubbliche.
Nonostante la consistente quantità di risorse finanziarie[34] attribuite allo sviluppo del Mezzogiorno nel periodo 2000-2006, la distanza tra il Sud ed il Centro-Nord non si è ridotta per quanto riguarda il PIL pro capite (quello del Mezzogiorno è al 67% del PIL pro capite italiano).

Prodotto pro capite del Mezzogiorno rispetto al Centro Nord (valori %, prezzi correnti)

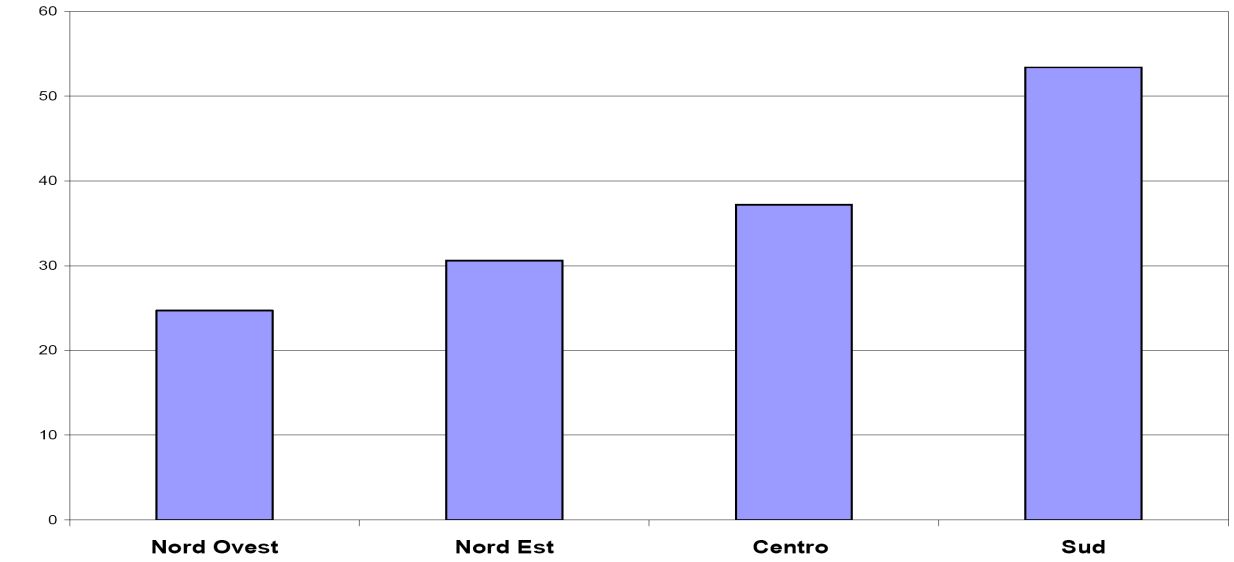


Fonte: Banca d'Italia, 2010

Inoltre, anche il paragone con le altre regioni europee in ritardo di sviluppo che hanno beneficiato dei fondi europei mostra come le regioni del Mezzogiorno siano arretrate in termini di PIL pro capite (il PIL pro capite del Mezzogiorno rispetto a quello medio europeo è passato dal 69,3% nel 1995, al 62% nel 2005; mentre quello delle altre regioni europee è passato dal 70% al 78%).
Altre misure di inefficienza sono rappresentate dalla maggiore lentezza con cui le regioni hanno speso i Fondi europei destinati al Mezzogiorno, rispetto ai tempi di quelli gestiti a livello centrale, e la cospicua presenza di progetti coerenti[35] (50%) nell'attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006, a sottolineare la scarsa capacità di progettazione, e di realizzazione, delle Amministrazioni locali.
Se si passano a considerare indici diversi dal PIL per misurare i progressi (o i mancati progressi del Sud) informazioni interessanti vengono dall'analisi di alcune infrastrutture. Per esempio, l'efficienza del settore idrico (misurata come la percentuale di acqua dispersa rispetto a quella immessa) risulta estremamente bassa per tutto il Mezzogiorno, dove la dispersione di acqua supera addirittura il 50% nel 2008.

[34] Si parla di circa 46 miliardi di euro divisi tra Programmi Operativi Nazionali (PON), gestiti dalle Amministrazioni pubbliche centrali), e Programmi Operativi Regionali (POR), gestiti dalle Regioni. Annualmente, la politica regionale per il Sud ha ricevuto quote comprese tra lo 0,5% e l'1,0% del PIL.
[35] I progetti cosiddetti "coerenti" sono quei progetti già realizzati (in tutto o in parte) e coperti da fonti finanziarie diverse da quelle europee. I progetti coerenti sono stati usati per certificare la spese dei fondi europei, sostituendo quei progetti inseriti nei piani presentati alle autorità europee ma che non sono stati attuati per ritardi nei tempi di progettazione.

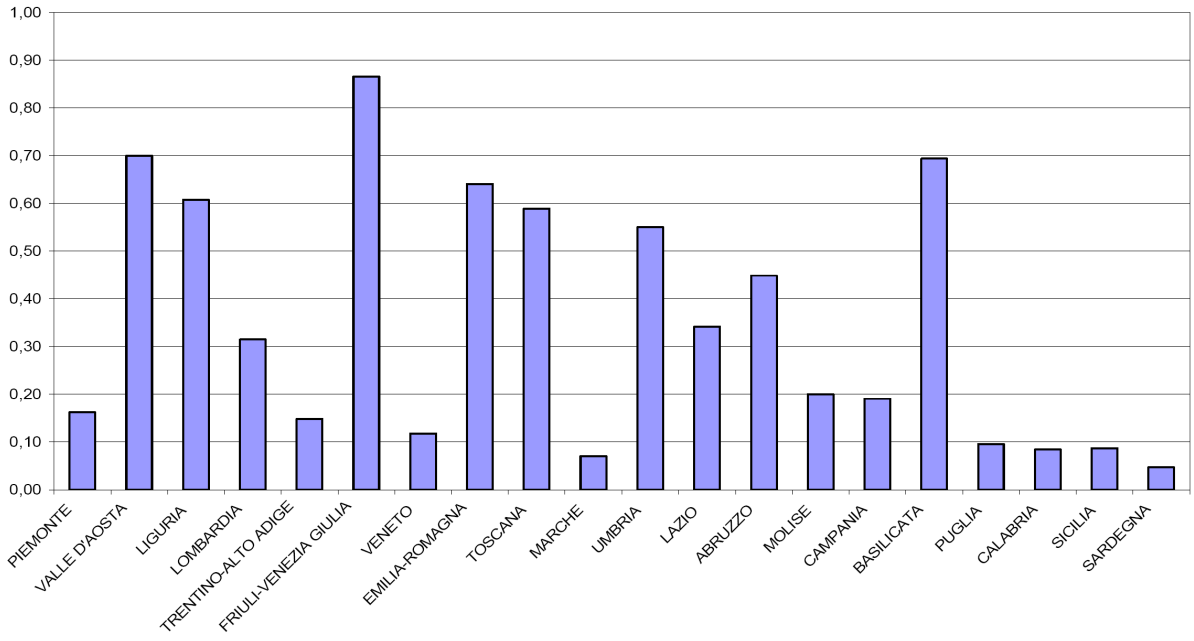
Settore idrico: acqua dispersa/acqua immessa (%) (anno 2008)



Fonte: Banca d'Italia, 2010

La situazione non è diversa se si considera l'indice di liberalizzazione dei trasporti locali, che presenta per il 2008 i valori più bassi per le regioni del Sud.

Trasporti pubblici locali: indice di liberalizzazione (anno 2008)

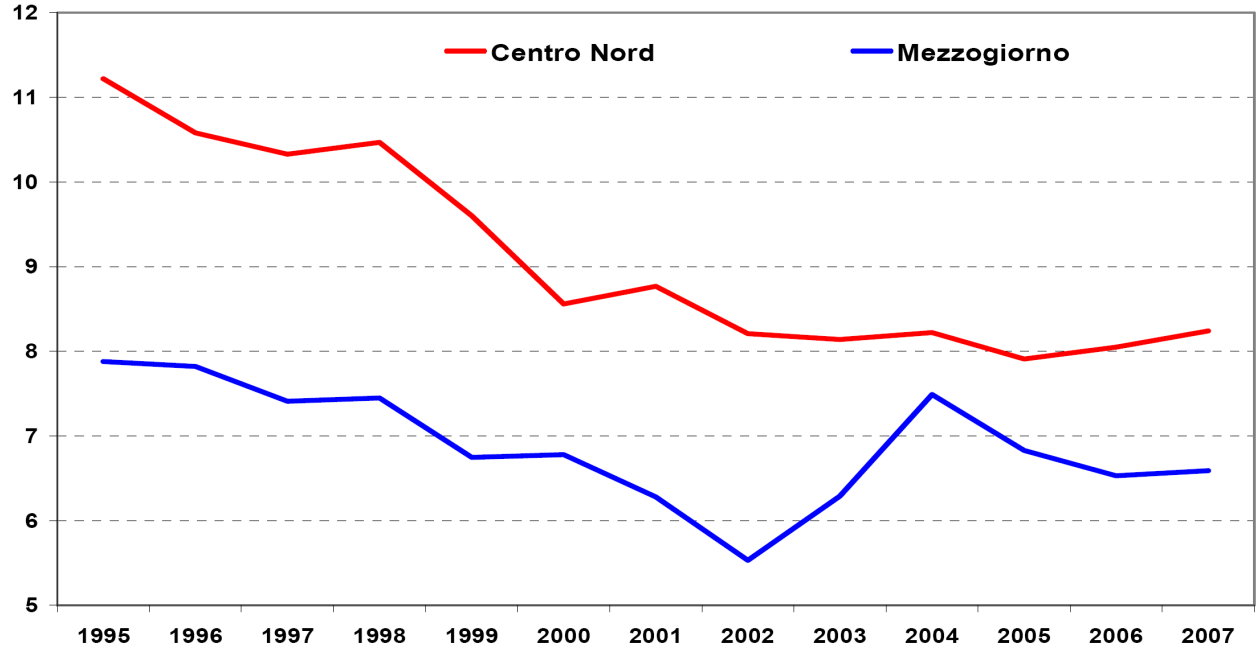


Fonte: Banca d'Italia, 2010

Dall'analisi della redditività delle imprese emerge un quadro a tinte grigie. Se la tendenza degli ultimi dodici anni è al calo della redditività delle imprese in tutta Italia, il divario tra Centro Nord e Mezzogiorno è andato diminuendo. Analizzando l'arco temporale 2000-2007, si evidenzia come i valori di redditività delle imprese del Sud siano pressoché uguali sia nel 2000 che nel 2007, con un calo brusco nei primi anni del 2000 e una ripresa repentina negli anni 2003 e 2004.

Questi risultati potrebbero avere più chiavi di lettura. Una potrebbe essere quella dell'inefficacia delle politiche regionali di sviluppo del periodo di programmazione 2000-2006 nel modificare a lungo termine la redditività delle imprese. L'altra chiave di lettura potrebbe essere quella di un sostanziale contributo di queste politiche alla ripresa di redditività delle imprese in brusco calo nel 2000, 2001 e 2002.

Redditività delle imprese (margine operativo lordo in % delle attività totali)



Fonte: Banca d'Italia, 2010

tab. 1 - Evoluzione degli indicatori regionali di "contesto chiave" e "variabili di rottura" (2006)

Area tematica	% di casi in cui l'indicatore registra un miglioramento		Convergenza delle condizioni socio-economiche (1)	% di casi in cui l'indicatore registra una situazione migliore nel Sud rispetto al Centro Nord	
	Centro Nord	Mezzogiorno		1996	2006
Risorse naturali	50,0	81,3	81,3	6,7	20,0
Risorse culturali	75,0	75,0	62,5	37,5	0,0
Risorse umane	69,7	75,8	38,7	15,2	15,2
Sistemi locali di sviluppo	66,7	48,1	37,0	15,6	18,8
Città	58,3	91,7	100,0	7,1	21,4
Reti e nodi di servizio	50,0	61,5	72,0	36,0	36,0
Variabili di rottura (2)	76,9	69,2	46,2	7,7	7,7
Totale	**63,0**	**68,9**	**56,8**	**17,9**	**19,3**

Fonte: Banca d'Italia, 2008

(1) Percentuale dei casi in cui l'indicatore del Mezzogiorno presenta un miglioramento relativo più accentuato o un peggioramento meno marcato del corrispettivo indicatore del Centro-Nord.

(2) Si tratta delle variabili che nell'ambito dell'attività di monitoraggio e di valutazione delle politiche territoriali sono state prescelte per identificare le discontinuità dei comportamenti degli operatori del Mezzogiorno (rientrano tra l'altro: il grado di apertura dei mercati, le condizioni di legalità e di coesione sociale, la capacità di attrazione degli investimenti esteri, la partecipazione al mercato del lavoro, la capacità innovativa.

Se si considerano le variabili riferite al contesto socio-economico (quali le risorse umane, naturali e culturali) e le "variabili di rottura", scelte per identificare le discontinuità del

Mezzogiorno (vedi nota (2) in tabella 1), le regioni meridionali hanno fatto registrare importanti ritardi rispetto al resto d'Italia[36]. Guardando alla convergenza, mentre le risorse naturali e quelle culturali hanno fatto registrare buoni valori, l'indicatore di risorse umane e quello dei sistemi locali di sviluppo presentano percentuali molto basse (rispettivamente il 38,7% e il 37%)(D'Antonio, Scarlato, 2008)[37]. Il confronto tra la situazione del 1996 e quella del 2006 non mostra sensibili variazioni, ed il Sud, nonostante le politiche attuate, non è riuscito a recuperare terreno nei confronti del resto del Paese.

Proviamo ad entrare nel merito delle politiche *place-based* (programmazione negoziata e nuova politica regionale), che hanno caratterizzato gli interventi di sviluppo italiani negli ultimi venti anni, cercando di individuare i fattori che ne hanno determinato il successo e quelli che invece hanno portato a risultati non soddisfacenti.
In Italia le politiche regionali di sviluppo di tipo *place-based* (in particolare la programmazione negoziata) si sono innestate sulle esperienze di concertazione (che portarono al Patto per il Sud e alla nuova politica per lo sviluppo del Mezzogiorno) che già alla fine degli anni 1980 introducevano i concetti di valorizzazione delle risorse locali e di coinvolgimento delle varie parti sociali nella predisposizione di politiche di sviluppo (Perulli, 2010). Da quando gli strumenti delle politiche di sviluppo del Sud diventano formali si assiste ad una continua evoluzione normativa. Basta guardare all'esperienza dei patti territoriali, per cui è possibile rintracciare almeno cinque tipi diversi: quelli di prima generazione, quelli comunitari, quelli di seconda generazione, i nuovi patti, quelli a favore dei territori alluvionati del Centro-Nord. Questa proliferazione di patti sottolinea la difficoltà di disegnare un chiaro e preciso quadro regolativo, che invece si caratterizza di incertezze, momenti d'arresto e trasferimento di competenze, ed evidenzia lo stato oscillatorio della regia dei patti tra devoluzione e ricentralizzazione. A caratterizzare la politica regionale non interviene solo l'ibridazione normativa, ma un'implementazione diversa nei vari territori, in funzione, anche, delle caratteristiche del capitale sociale presente e della sua capacità di legarsi alle politiche di sviluppo proposte (Piselli e Ramella, 2008)[38]. Nelle aree a vocazione distrettuale del Centro e del Nord-Est d'Italia la spinta locale si è basata in alcuni casi sull'impegno dei governi locali, in altri sul ruolo assunto dalle associazioni imprenditoriali. Nelle aree industriali del Nord è la collaborazione tra istituzioni e partenariato pubblico-privato a caratterizzare l'attuazione delle politiche. Nel Sud invece è stato più difficile mobilitare le risorse locali per la presenza di strutture deboli di capitale sociale. Altre differenze emergono guardando agli orientamenti di *policy* seguiti. Dove, nel processo di formazione delle coalizioni locali, è prevalso un orientamento distributivo, e quindi l'interesse era rivolto in maniera quasi esclusiva alle erogazioni, le politiche regionali (ed in particolare i patti territoriali) hanno continuato a seguire una logica di tipo assistenziale e collusivo, in una sorta di tensione alla "cattura" di risorse aggiuntive. In questo modo si è prodotta la conservazione della classe dirigente locale preesistente, non si è generato nessun cambiamento, né nella cultura amministrativa, né negli equilibri tra i gruppi di interesse del territorio, non si sono formati nuovi attori, non si è costruito capitale sociale. Nei casi in cui la costruzione dei gruppi locali ha seguito una logica di tipo costitutivo, favorendo la nascita di nuove aggregazioni territoriali e di nuovi leader locali e creando discontinuità e innovazioni con lo scopo di costruire dei vantaggi del luogo, le politiche non si sono limitate ad essere solo dei

[36] Banca d'Italia, *Relazione annuale del 2007*, Roma, 2008.
[37] I dati, di fonte Banca d'Italia, sono riferiti all'anno 2006. Si tratta di indici di convergenza, che indicano la percentuali dei casi per cui si è registrato un miglioramento (o un peggioramento inferiore) rispetto al corrispondente indicatore del Centro-Nord.
[38] Piselli, F., Ramella, F., (a cura di), *Patti sociali per lo sviluppo*, Roma, Donzelli, 2008.

trasferimenti finanziari, ma hanno contribuito a creare una nuova identità dell'area, ad aumentare il capitale sociale e a rendere più competitivo il territorio.
Da alcune analisi valutative (Ciapetti, 2010) sull'esperienza delle politiche regionali, e in particolare della programmazione negoziata, emergono come elementi in grado di fare la differenza:

~ la qualità della coalizione locale,
~ la presenza di un dialogo attivo (in certi casi anche al limite del conflitto) all'interno delle coalizioni (create in maniera sperimentale senza perseguire l'omogeneità) che può essere stimolo per le innovazioni,
~ il coordinamento del processo di collocazione delle risorse economiche non con finalità distributive, e l'integrazione degli investimenti,
~ la collaborazione che tenda ad includere e non ad escludere,
~ una leadership forte ma non autoritaria,
~ meccanismi organizzativi in grado di dare continuità, sia politica che tecnica, al processo.

Se si passa a valutare le ragioni dello scarso impatto delle politiche regionali di sviluppo nel Sud Italia, un interessante spunto è fornito da una ricerca della Banca d'Italia (Cannari, Magnani, Pellegrini, 2009), secondo la quale si possono individuare due tipologie di cause: una endogena ed una esogena. La prima è riconducibile alla debolezza della pubblica amministrazione locale, che non ha saputo governare gli interventi, dimostrando di essere di bassa qualità. La seconda è attribuibile al ridotto impegno dello stato centrale che, per pressioni internazionali dovute a difficoltà congiunturali, non solo ha ridotto le politiche nazionali (e gli investimenti) per il Sud, ma, soprattutto, non è stato capace di garantire risultati soddisfacenti, o quanto meno in linea con quelli del Centro Nord, nella prestazione di servizi essenziali[39]. La conseguenza è stata che si è cercato di sostituire il buon funzionamento delle istituzioni ordinarie con l'intervento straordinario delle politiche regionali. Questa debolezza del centro è stata imputata anche all'inadeguatezza del sistema politico[40], che ha finito per indebolire le *policy* di sviluppo adottando politiche generali di settore non coerenti con la politica regionale, promuovendo incentivi alle imprese a singhiozzo, impendendo l'adeguata cooperazione tra amministrazioni ed enti pubblici[41]. A confermare la tesi dell'inadeguatezza delle risorse disponibili, c'è l'opinione di chi sostiene (Viesti, 2009) che nel Sud nel periodo 2000-2006 il principio di addizionalità, secondo cui lo stato dovrebbe aggiungere risorse ordinarie a quelle dei fondi europei, non è stato rispettato e i fondi europei per lo sviluppo in realtà hanno sostituito la mancata spesa ordinaria. Il risultato è stato l'impossibilità di effettuare gli investimenti infrastrutturali previsti.
In definitiva, da quanto emerge dalle analisi appena presentate, l'elemento non chiaro della nuova politica regionale è stato il ruolo del centro. È mancata la sua capacità di coordinare le iniziative di sviluppo locale, di valutarle e valorizzarle, di selezionare le esperienze più significative, di attivare un dialogo alla pari con regioni e sistemi locali per costruire (e ricostruire) la sperimentazione delle politiche di sviluppo. È mancata anche una strategia integrata per lo sviluppo, e la programmazione alla fine è consistita nel mettere insieme alcune

[39] Secondo studi della Banca d'Italia, la spesa pro capite per migliorare i servizi essenziali (Strade, depuratori, scuola, trasporti, …) del Mezzogiorno, nel primo decennio del 2000, è stata inferiore a quella del Centro Nord, facendo accrescere il divario nelle infrastrutture di servizio per i cittadini (Cannari, Magnani, Pellegrini, 2010).
[40] Il sistema politico nella ricerca del consenso finisce per non riuscire a selezionare gli interventi in funzione delle priorità preferendo un'erogazione diffusa delle agevolazioni tra ampi strati di economia.
[41] Il tutto è complicato dalla scarsa capacità di coordinare i soggetti coinvolti, dall'attribuzione di responsabilità in maniera sovrapposta, dalla necessità di decidere e agire solo se vi è la condivisione di tutti, dalla possibilità di esercitare il potere di veto, dalla prassi di chiedere interventi compensativi.

esigenze del territorio, senza un'idea veramente portante, con la conseguenza di frammentare gli interventi e disperdere le risorse.
Altre cause degli insuccessi delle politiche regionali per il Mezzogiorno sono individuate nella debolezza del capitale sociale formatosi, caratterizzato per lo più da reti relazionali di appartenenza, chiuse e incapaci di perseguire l'innovazione, e nella presenza della cultura del'illegalità e della criminalità organizzata. Quest'ultima, in particolare in Campania, Sicilia e Calabria, agisce come un gruppo di interesse, che da una parte distorce l'economia locale sottraendo risorse al mercato legale, e dall'altra «ricava vantaggi particolaristici dall'afflusso degli aiuti allo sviluppo» (D'Antonio, Scarlato, 2008); vantaggi che sono direttamente proporzionali alle distorsioni della *governance* e al degrado dell'ambiente istituzionale. Il risultato è il rafforzamento dello *status quo* e la resistenza al cambiamento.
Resistenza al cambiamento che si ritrova anche in un'altra spiegazione (fornita da Barca, 2010) degli insuccessi della nuova politica regionale per il Sud. Secondo questa visione la forte mobilitazione politica degli anni in cui si diede il via a questo tipo di politiche (1998) e la sottostima del tempo necessario per generare il cambiamento del Mezzogiorno hanno attivato aspettative positive che si sono trasformate in delusione nel momento in cui i primi risultati sono apparsi inferiori alle attese, con la conseguenza che si sono ridotti l'interesse e lo sforzo per questo tipo di interventi. Già ad un anno dall'avvio della nuova politica regionale il consenso politico è venuto meno, e questo ha favorito la reazione della classe dirigente locale conservatrice «cresciuta sulla rendita e sulla cattiva amministrazione» (Barca, 2010), desiderosa di non perdere i privilegi acquisiti. In questo modo non si è riusciti a portare a termine il rinnovamento delle risorse umane a cui si era dato inizio.

Essersi soffermati sui punti di forza e su quelli di debolezza delle politiche di sviluppo locale è servito a mettere in evidenza le caratteristiche che, secondo molti studiosi, dovrebbe avere una nuova stagione di politiche regionali in Italia. In un certo senso, le indicazioni su come impostare interventi di sviluppo del Sud riprendono la discussione fatta all'inizio del capitolo e che contrapponeva politiche di sviluppo *place-based* a politiche di sviluppo *space-blind*.
Da una parte troviamo chi (Nicola Rossi, 2005) sostiene il fallimento della nuova politica regionale, e imputa i timidi progressi fatti segnare dal Sud alle prestazioni dell'Italia nel suo complesso. Secondo questi autori la politica regionale dovrebbe affidarsi al mercato per selezionare le imprese migliori, limitandosi a fornire un sistema di incentivi di tipo automatico. Spetterebbe, poi, al centro il compito di individuare le opportunità strategiche, lasciando che il capitale sociale necessario allo sviluppo si formi in maniera autonoma. Secondo altri autori è necessario perseguire la partecipazione del territorio, l'apertura al cambiamento e all'innovazione degli attori sociali e istituzionali, incentivando la cosiddetta "territorialità attiva" (Dematteis, 2005). Inoltre, bisogna fissare obiettivi chiari, organizzare una *governance* multilivello (Barca, 2009 e Trigilia, 2005), creare connessioni strette tra politiche nazionali e politiche regionali, dare maggiore peso alle reti di relazione, rafforzare la capacità di indirizzo dello stato centrale (Trigilia, 2005), innovare profondamente la pubblica amministrazione introducendo nel suo funzionamento obiettivi di integrazione delle politiche e di valutazione delle stesse per apprendere e migliorare le azioni con cui si interviene (Ciapetti, 2010).
Le due visioni hanno sicuramente un punto di intersezione: qualsiasi politica di sviluppo regionale ha bisogno del funzionamento della politica nazionale, ed il successo in termini di sviluppo è dato dalla capacità di saldare i due interventi sia dal punto di vista politico che tecnico. Pertanto, è condivisibile la posizione secondo la quale (Barca, 2010; Cannari, Magnani, Pellegrini, 2010) per uscire dalla trappola del sottosviluppo non è sufficiente pensare una politica speciale, non servono trasferimenti di denaro (o quanto meno non sono la variabile

principale), ma è necessario rimuovere l'inadeguatezza delle istituzioni e migliorare i servizi essenziali per i cittadini. Per migliorare i servizi essenziali, a sua volta, la moderna teoria dello sviluppo sostiene che è preferibile disegnare politiche e progettare interventi (anche di livello nazionale) tenendo conto delle specificità del contesto (politiche *place-based*), anziché ignorandole e agendo in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale (politiche *space- blind*). Le inadeguatezze e le mancanze delle istituzioni fanno sentire ancora di più la necessità di sostenere una trasformazione di tipo federale (e "democratica", Meldolesi, 2010), pur accennata con l'inizio del processo devolutivo e con la proclamazione dei principi di sussidiarietà. Non si tratta solo di definire costi e fabbisogni standard per l'azione pubblica, o di individuare obiettivi di servizio per le amministrazioni regionali e locali, o di determinare le modalità e i requisiti per attribuire risorse e gestire la fiscalità, ma di sviluppare un dialogo, ed una collaborazione, verticale e orizzontale, tra le istituzioni e di far emergere un nuovo centro e una nuova periferia. Un centro libero dalle pressioni di tipo collusivo, in grado di stimolare e sostenere le autonomie locali nella predisposizione e adozione di propri piani strategici, e di elaborare e monitorare i progetti senza cadere nelle maglie della burocrazia e della tecnocrazia. Una nuova periferia, responsabile e pronta a rispondere alle necessità dei cittadini e a risolvere le problematiche locali con un maggior grado di autonomia. Ma con l'avvento della crisi del 2008 questa idea di centro e di periferia, che pur tra notevoli difficoltà aveva iniziato a germogliare, è rimasta bloccata e lo sviluppo (anche quello locale) ha trovato un forte ostacolo. La politica dei tagli e di revisione della spesa ha motivato il processo di riattribuzione del potere al centro e ha messo tutto in secondo piano. Le tenui spinte di tipo federalista si sono arenate e con queste anche le discussioni su una riforma dello stato e dell'amministrazione pubblica in ottica federale. Non ci sono stati interventi a favore dei comuni, che dopo l'abolizione dell'ICI hanno visto ridursi la propria autonomia finanziaria. Le politiche regionali hanno perso slancio e nel Mezzogiorno è aumentato il tasso di mancato utilizzo dei fondi europei. Qui, molti progetti strategici territoriali sono stati sospesi o cancellati.

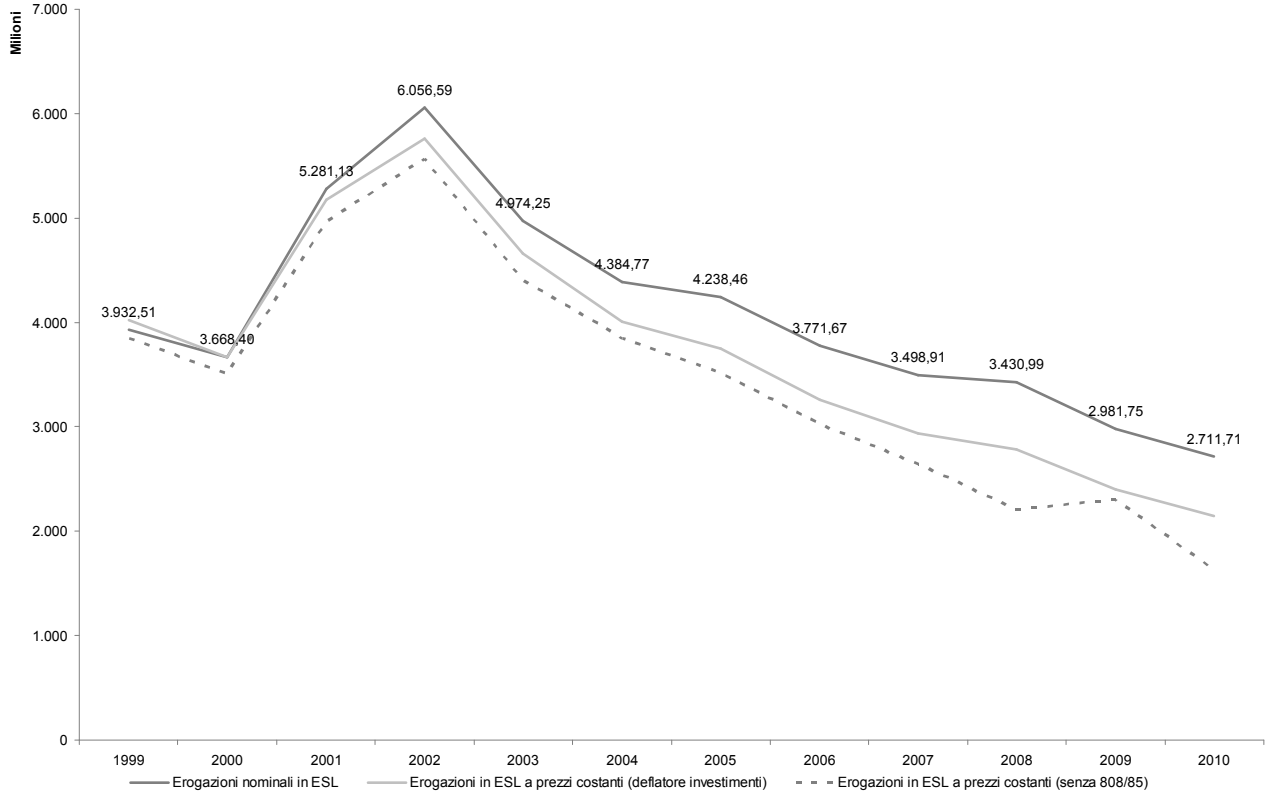
Per attivare i cambiamenti indispensabili allo sviluppo è necessario che si riavvii e che si porti a conclusione il processo di riforma dello Stato in senso federale, che si capovolga il concetto di servizio al cittadino, attualmente considerato schiavo della burocrazia, avviando una nuova era politica e amministrativa che ricuci lo strappo oggi esistente tra i due mondi e recuperi e mobiliti le risorse interne ed esterne all'amministrazione sviluppando un circolo virtuoso pubblico-privato. È da questi cambiamenti che può iniziare la valorizzazione dei territori e quel dialogo verticale tra centro e periferia, e orizzontale tra periferie, in grado di stimolare la competizione territoriale e di favorire il miglior utilizzo delle capacità presenti in un luogo. Ma la trasformazione che può favorire il cambio di passo e far fare il salto di qualità al Paese non può che essere quella federale democratica, in cui il federalismo non miri a separare, come è quello di cui si è discusso in questi anni, ma ad unire diversi, in cui l'autonomia non sia fine a se stessa, ma possa essere accompagnata da una crescita della responsabilità sociale e politica anche di tipo individuale, dalla trasparenza economica e finanziaria, dal perseguimento del risultato anziché dalla ricerca della legittimità e dal rispetto delle procedure, dalla rottura degli schemi di tipo assistenziale, dal recupero di produttività della macchina pubblica nell'ottica di "fare di più e meglio con meno" (Meldolesi, 2012).

Le agevolazioni alle imprese

Dopo aver esaminato la politica regionale di sviluppo del Mezzogiorno, passiamo ad analizzare il sistema di incentivi utilizzato per sostenere lo sviluppo imprenditoriale.

Le agevolazioni alle imprese hanno costituito una parte importante delle politiche di sviluppo del Sud (ma non solo visto che molti contributi hanno sostenuto il settore produttivo del Centro-Nord), ed hanno assunto forme diverse: contributi a fondo perduto, prestiti agevolati, crediti d'imposta. Nonostante da più parti (policy-makers, economisti) si sostenga che gli aiuti non facciano bene al sistema economico e sociale e andrebbero limitati, in realtà rappresentano una parte cospicua delle politiche di sviluppo europee e italiane (in Europa rappresentano circa mezzo punto percentuale del PIL) (De Blasio, Lotti, 2008).
Però, negli ultimi 12 anni, da quando gli aiuti di stato sono stati indicati dall'UE come una pratica poco gradita e l'Italia era additata come uno dei paesi a maggiore intensità di sussidi alle imprese, si è registrato un calo considerevole nelle erogazioni fatte con la politica di sostegno industriale italiana. Dopo l'impennata dei primi anni 2000, a partire dal 2002 si assiste alla continua diminuzione delle erogazioni (vedi figura).

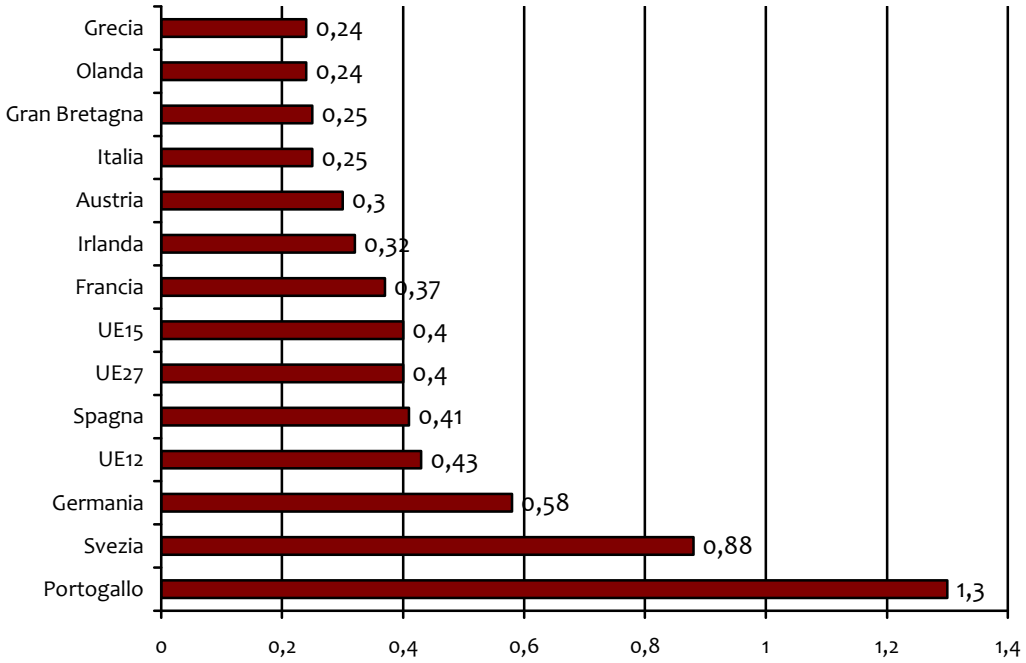
Erogazioni alle imprese della politica industriale, valori nominali e a prezzi costanti (1999-2010)



Fonte: Rapporto MET 2009

Questa propensione è confermata anche dal confronto internazionale. In controtendenza con la pratica di molti Stati di fronteggiare la concorrenza internazionale (soprattutto cinese) e l'aggravarsi della crisi con politiche di sostegno alle imprese manifatturiere, l'Italia ha ridotto la percentuale di PIL destinata alle agevolazioni, portandola ai livelli più bassi della classifica europea ed allo stesso livello della Gran Bretagna, Paese tradizionalmente molto rispettoso delle dinamiche di mercato e poco propenso a sussidiare le aziende.

Gli aiuti di Stato all'industria e ai servizi: confronto internazionale (valori in % del PIL 2007)



Fonte: Rapporto MET 2009

Gli interventi di sostegno italiani si caratterizzano per l'elevata numerosità (tab. 2), (nel periodo 2003-2008, 91 sono le agevolazioni nazionali e 1.216 quelle regionali), per la scarsa informazione in merito all'efficacia delle misure, per concentrarsi in larga parte sull'obiettivo di riduzione delle differenze di sviluppo territoriale.

tab. 2 - Numero e ammontare di agevolazioni concesse per obiettivo (periodo 2003-2008)

Obiettivi	Interventi nazionali		Interventi regionali	
	Numero	Importo (%)	Numero	Importo (%)
Riduzione differenziali di sviluppo territoriali	12	44,0	-	-
Innovazione, ricerca e sviluppo	19	27,2	232	13,8
Accesso al credito, consolidamento finanziario	8	12,0	175	14,0
Nuova imprenditorialità	6	9,0	54	2,9
Altro	46	7,8	756	69,3
Totale	**91**	**100,0**	**1.216**	**100,0**
Totale (milioni di euro)	**-**	**42.846,8**	**-**	**17.167,6**

Fonte: MiSE, 2009

La numerosità degli interventi è uno degli elementi di maggiore criticità del sistema agevolativo italiano ed è sintomo della bassa capacità di disegno di una strategia complessiva, caratterizzata da fenomeni di sovrapposizione e duplicazione degli strumenti di aiuto e dalla loro eccessiva polverizzazione. Il risultato è l'aumento dei costi, le difficoltà di monitoraggio e valutazione, la confusione nelle imprese.

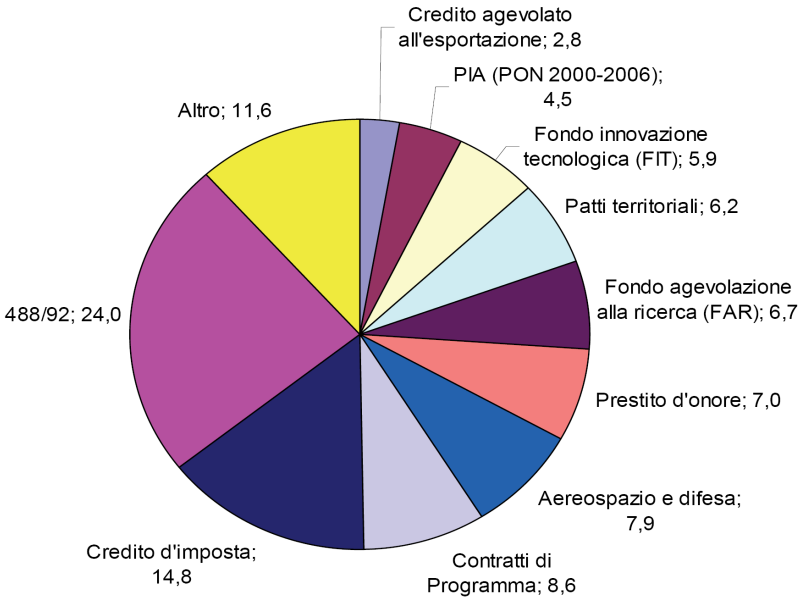
Se si fa un passo indietro temporale di qualche anno e si considera il periodo 2000-2007, degli oltre 70 miliardi di euro di agevolazioni alle imprese circa il 56% era destinato al Mezzogiorno[42].

[42] MiSE, *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*, Ministero dello Sviluppo economico, Roma, 2009.

Periodo 2000 - 2007 → **70 miliardi di agevolazioni** → **56% per il Mezzogiorno**

Il 75% di queste agevolazioni ha riguardato principalmente interventi nazionali (i primi 10 interventi nazionali hanno rappresentato il 66% del complesso delle agevolazioni concesse). L'intervento più rilevante è stato la legge 488/92 che ha concesso agevolazioni per oltre 11,8 miliardi di euro, il 24% del totale degli interventi nazionali, a cui è seguito il credito d'imposta per le aree sottoutilizzate (7,3 miliardi di agevolazioni per il 14,8% del totale degli interventi nazionali) e i contratti di programma (4,3 miliardi e l'8,6%).

Agevolazioni concesse per i principali interventi nazionali (periodo 2000-2007, dati MiSE)



Guardando alle caratteristiche degli strumenti agevolativi italiani (periodo 2003-2008) il dato interessante è che la maggior parte è costituita da interventi generalizzati, che non perseguono un obiettivo specifico (69% circa, contro il 31% degli interventi finalizzati), che gli interventi di tipo valutativo, ossia quelli che richiedono una procedura di valutazione del progetto per deciderne il finanziamento, sono superiori (83%) rispetto a quelli automatici (17%), che il contributo in conto capitale è presente nel 59% degli interventi. Sulla base di queste caratteristiche il Ministero per lo Sviluppo ha calcolato, per il periodo 2003-2007, due indicatori: uno che misura l'efficienza, intesa come rapporto tra erogazioni e concessioni, l'altro che misura il risultato come rapporto tra agevolazioni erogate e agevolazioni concesse. Le analisi premiano come più efficienti gli interventi finalizzati rispetto a quelli generalizzati e quelli valutativi rispetto a quelli automatici (anche se di poco). Dal punto di vista del risultato gli interventi automatici fanno registrare valori migliori di quelli valutativi, e quelli finalizzati valori migliori di quelli generalizzati.
Dopo uno sguardo generale sul sistema agevolativo italiano, proviamo ad entrare più nel dettaglio e a fare alcune considerazioni su alcuni strumenti specifici.

Da studi effettuati in Banca d'Italia[43] è emerso che l'efficacia delle agevolazioni degli investimenti è positiva, ma di poco (Cannari, Franco, 2010). In particolare, per la principale forma di agevolazione, la legge 488/92 regolata da un meccanismo a bando, il finanziamento, che è andato ad imprese caratterizzate da una buona dimensione, da un'elevata redditività, da una capitalizzazione elevata e da un discreto accesso al sistema bancario, ha dimostrato di essere efficace nello stimolare investimenti aggiuntivi solo nei primi anni, determinando un effetto di sostituzione nel tempo delle scelte di investimento degli imprenditori. In pratica, dopo il periodo di agevolazione le imprese beneficiarie hanno ridotto in maniera sensibile i propri investimenti, portandoli al di sotto del livello medio delle imprese che non hanno ricevuto il sostegno pubblico. La conclusione è che l'agevolazione ha finito per anticipare una scelta di investimento che l'azienda avrebbe comunque fatto, ma con tempi e caratteristiche differenti. Se si guarda all'occupazione, la 488 ha determinato un occupato addizionale ogni due assunti, facendo segnare, da questo punto di vista, un impatto complessivamente positivo. Invece, i sussidi della 488 avrebbero causato uno spiazzamento spaziale, per cui l'attrazione di capitali e competenze dalle aree esterne a quelle di agevolazione è avvenuta a discapito del capitale e delle competenze di quelle interne, e uno spiazzamento sull'ammontare degli investimenti, per cui i maggiori investimenti delle imprese agevolate avrebbero comportato minori investimenti dalle imprese non agevolate.
Il credito d'imposta, che agiva in maniera automatica attraverso la concessione di un bonus fiscale, ha avuto un impatto macroeconomico contenuto, ma comunque positivo determinando investimenti aggiuntivi del 40%. La sua principale problematica è stato l'uso improprio dello strumento (De Blasio, Lotti, 2008).
Anche i Patti Territoriali non hanno espresso indici prestazionali significativi dal punto di vista quantitativo: si sono dimostrati poco efficaci nel favorire l'aumento dell'occupazione e del numero delle imprese.
Ugualmente modesta risulta essere stata l'efficacia degli incentivi per le attività di ricerca e sviluppo, dato che molte imprese avrebbero investito a favore dell'introduzione di innovazioni anche senza il contributo pubblico.
Risultati poco significativi si sono avuti anche per i prestiti agevolati, usati dalle imprese soprattutto per ridurre il loro indebitamento e non per aumentare gli investimenti o la produttività (De Blasio, Lotti, 2008).

tab. 3 - Gli incentivi alle imprese: alcuni risultati

Incentivo	Alcune evidenze
L. 488/92	Effetto di sostituzione sugli investimenti delle imprese Discreto impatto occupazionale Spiazzamento spaziale degli investimenti
Credito d'imposta	Ha favorito investimenti aggiuntivi Uso improprio, a volte fraudolento
Patti Territoriali	Poco efficaci nell'aumento dell'occupazione e del numero di imprese
Ricerca e sviluppo	Effetto sostituzione sugli investimenti privati
Prestiti agevolati	Usati per ridurre l'indebitamento e non per aumentare investimenti o produttività

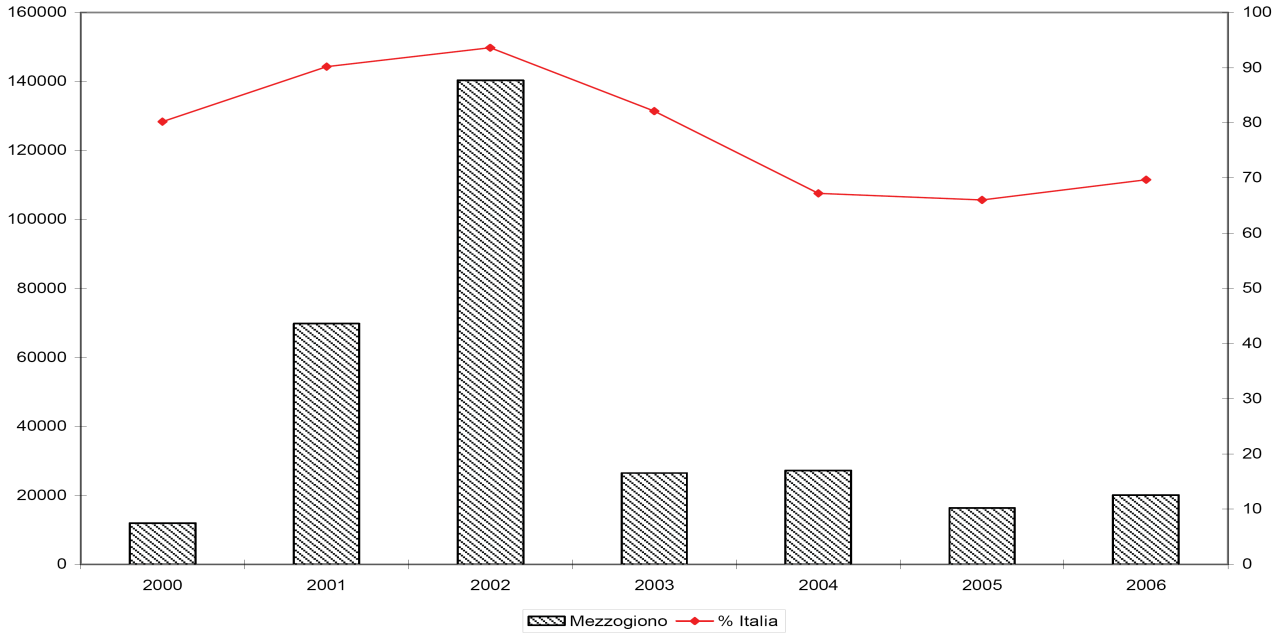
Fonte: ns. elaborazione su dati De Blasio, Lotti, 2008

Quello che viene fuori dalle analisi della letteratura sugli incentivi alle imprese è uno scarto tra funzionamento teorico e applicazione effettiva, per cui nonostante si fosse garantita una certa continuità nell'intervento e nel flusso di risorse finanziarie, nella realtà gli strumenti agevolativi

[43] Cannari, L., Franco, D., *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, in «Seminari e convegni, Workshops and Conferences», n. 4, Banca d'Italia, Roma, 2010.

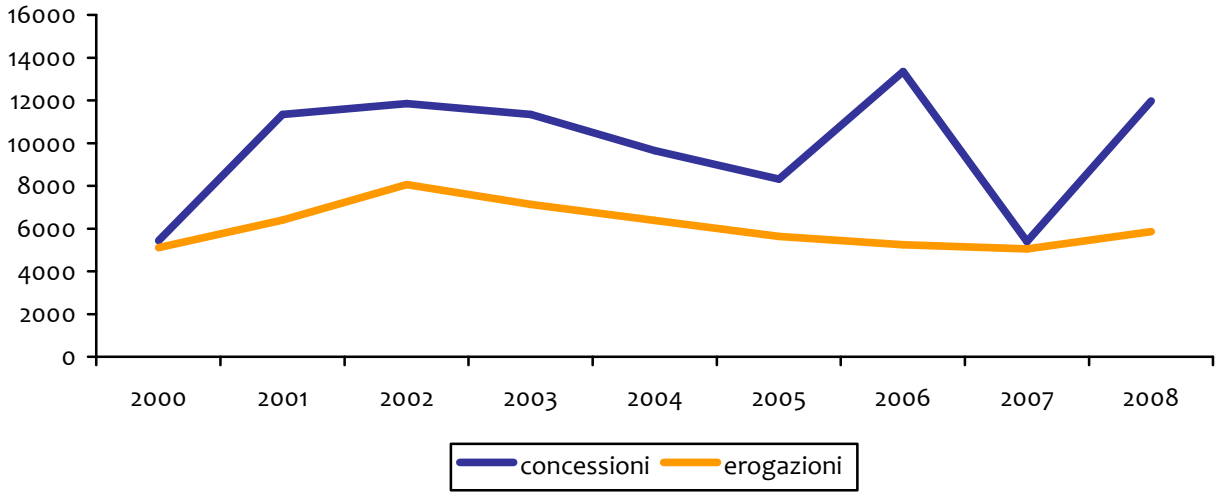
hanno sofferto di discontinuità ed incertezza, che sono evidenti anche dall'andamento fortemente oscillatorio delle domande approvate nei vari anni (vedi figura) e dallo scarto tra agevolazioni concesse ed erogate (vedi figura), dovuto principalmente alla tempistica delle erogazioni, impostata su più soluzioni, e ai ritardi di pagamento delle amministrazioni.

Domande di agevolazione alle imprese approvate nel Mezzogiorno nel periodo 2000-2006 (numero di domande e quota percentuale sul totale nazionale)



Fonte: MiSE, 2007
Note: Scala sinistra per il numero di domande e scala destra per la quota percentuale sul totale nazionale

Aiuti alle imprese, confronto concessioni-erogazioni (periodo 2000-2008, dati in mln euro)



Fonte: Rapporto MET 2009

Queste difficoltà si sono trasferite sul clima delle imprese e hanno ridotto l'efficacia degli strumenti agevolativi utilizzati. Nel Meridione si sono avuti investimenti addizionali netti del 6%

del valore dei sussidi, mentre nel Centro Nord l'effetto sarebbe stato inferiore (De Blasio, Lotti, 2008).
Un altro aspetto critico e dai contorni grigi è la sensazione che una buona parte dei finanziamenti alle imprese sia stata destinata a progetti inesistenti, o utilizzata per fini impropri o finita nelle mani della criminalità. Questo sospetto trova parziale fondamento in uno studio del Ministero dello Sviluppo Economico relativo alla legge 488/92 e secondo il quale nei primi 14 bandi ben il 26% dei finanziamenti concessi sono stati revocati (27% al Nord e 25% al Sud). In realtà, si tratta di un dato parziale, perché le possibili (perché sono mancate le ispezioni o sono ancora in corso le procedure) revoche sono stimate del 37%. Di questo ammontare il 7% delle imprese revocate non ha restituito volontariamente il contributo.

Le considerazioni appena fatte ci immettono direttamente nel dibattito presente a più livelli sull'opportunità o meno di proseguire con la politica del sostegno alle imprese.
Come evidenziato in alcuni studi (Brancati, 2007, 2009, 2010) la politica per le imprese è una pratica abbastanza diffusa tra i principali paesi occidentali, pratica che ha preso nuovo vigore a partire dal 2000 a seguito della pressione concorrenziale derivante dalle emergenti manifatture orientali e dell'America Latina. Alla spinta di Francia e Germania, e pure America, che hanno ripreso il finanziamento alle imprese soprattutto per quanto riguarda l'innovazione, si è affiancata anche quella della Gran Bretagna, da sempre sostenitrice di una politica industriale in cui l'influenza dello Stato sia minima. Al contrario, in Italia, dove sono prevalse correnti di pensiero che ritengono gli interventi a favore delle aziende inutili e perfino dannosi, nel primo decennio del XXI secolo la politica economica per le imprese è stata sostanzialmente assente e sono calate le risorse erogate. Secondo questi studi c'è la possibilità di una politica pubblica esplicita in questo campo, ma è necessario ripartire da analisi dettagliate (degli obiettivi, degli strumenti e dei processi) con cui cercare di comprendere gli errori commessi e le debolezze delle politiche, i vincoli da rimuovere e le possibili correzioni da apportare. Tra chi manifesta forti dubbi sull'utilità degli interventi pubblici a favore delle imprese (cfr. le analisi di Nicola Rossi, 2005; Cannari, D'Aurizio, de Blasio, 2006; Accetturo, de Blasio, 2008; Andini, de Blasio, 2012; Bronzini, de Blasio, 2006) c'è chi sostiene (Giavazzi, D'Alberti, Moliterni, Polo, Schivardi, 2012) come giustificabili solo quegli interventi che rispondano ad evidenti "fallimenti di mercato", i cui benefici superino gli effetti negativi, che diano evidenza di addizionalità. Se queste condizioni non si verificano la soluzione indicata è di tagliare i contributi, taglio che permetterebbe di ridurre la pressione fiscale e di conseguenza di far crescere il PIL. All'interno di questo dibattito se ne è sviluppato un altro sul tipo di incentivo da adottare, se automatico o valutativo. Anche qui le tesi a vantaggio di uno schieramento piuttosto che dell'altro sono varie. È diffusa in ampia parte della letteratura (Bronzini, de Blasio, Pellegrini e Scognamiglio, 2008; ma si confrontino anche gli approfondimenti presenti in Evangelista, 2007 e AA.VV., 2009) la convinzione che si debba ricorrere sempre di più ad incentivi di tipo automatico al posto di quelli basati su procedure di tipo valutativo.
Su quale posizione delle discussioni appena esaminate schierarsi? I fallimenti delle politiche pubbliche a favore delle imprese hanno portato troppo spesso a perdere di vista i risultati positivi (soprattutto in termini di benefici sociali - esternalità positive - che si manifestano con tempi lunghi e che non sono misurabili attraverso il parametro dell'addizionalità) che hanno prodotto e soprattutto hanno giustificato frettolosi ripensamenti senza aspettare le evidenze di valutazioni approfondite e senza fare regolari bilanci delle esperienze. È condivisibile la posizione di chi sostiene (Brancati, 2007, 2009, 2010) la necessità di soffermarsi per capire dove si è sbagliato (se nel disegno, nella programmazione o nell'attuazione o da qualche altra parte), perché si sono commessi quegli errori e come è possibile recuperare efficienza ed efficacia

rimodulando l'intervento dopo aver apportato le opportune correzioni. In questo schema è importante la ripresa di attenzione sull'utilizzo del denaro dei cittadini, su come parte di questo denaro viene impiegato per sostenere le attività delle imprese. Perché è chiaro che dove ci sono degli sprechi questi vanno tagliati e se ci sono modi più vantaggiosi e produttivi per utilizzare il denaro pubblico vanno perseguiti, anche riducendo i contributi alle imprese quando, però, ci siano evidenze che sia possibile spendere quei soldi in maniera migliore. Per fare questo sarebbe necessario che in Italia si facessero passi in avanti sul tema dell'*accountability*, e quindi che la trasparenza, l'affidabilità, la responsabilità e la rendicontazione potessero entrare pienamente nel funzionamento delle istituzioni e delle amministrazioni. In merito al dibattito "incentivi automatici vs. incentivi valutativi" si è portati a sostenere che se gli incentivi di tipo automatico possono essere utili per quelle iniziative di dimensioni ridotte per cui le istruttorie preventive possono rappresentare soprattutto un ostacolo funzionale ed un aggravio di costi, altrettanto non si può dire per gli interventi di maggiore valore e consistenza e che riguardano aree molto delicate ed importanti quali la promozione dell'innovazione. Qui risulta essere fondamentale l'esame preliminare del progetto e la verifica delle potenzialità di successo di mercato e delle sue ricadute generali sul contesto locale. Inoltre, gli incentivi devono sempre rappresentare risorse aggiuntive, e non sostitutive, a quelle private, in modo da moltiplicare gli effetti dell'investimento.

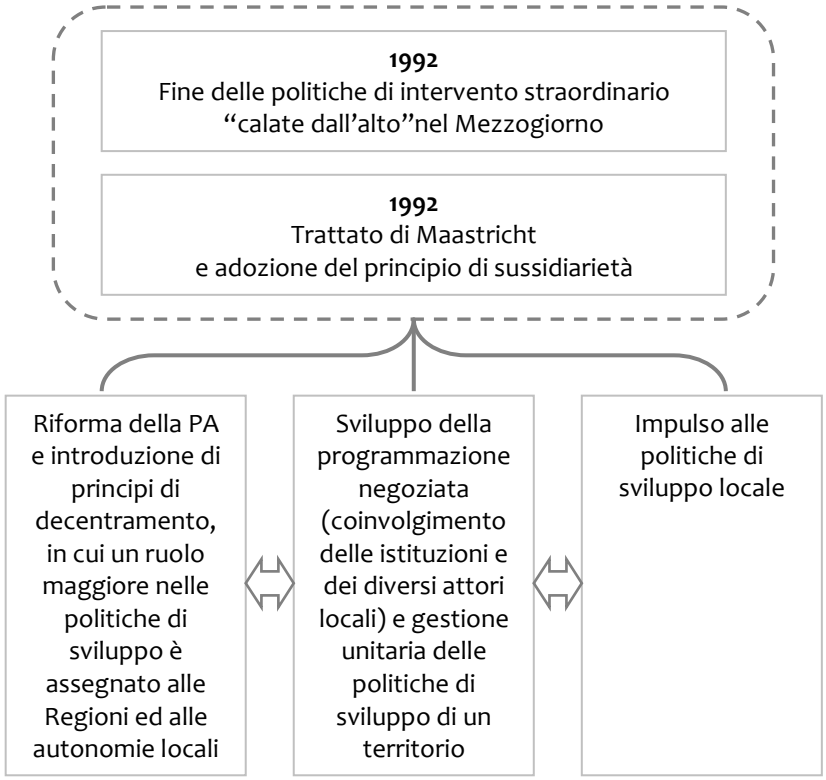
L'analisi delle politiche di agevolazione alle imprese ha prodotto un quadro dalle tinte scure. I risultati non sono stati soddisfacenti, molte decisioni di investimento sono state solamente anticipate per effetto del finanziamento, non si è riusciti a rafforzare in maniera significativa il tessuto imprenditoriale né a creare occupazione stabile, si sono prodotte forme di corruzione, si è sprecato denaro pubblico. L'impressione è che la mancanza di risultati evidenti sia rintracciabile anche nel disegno e nella gestione degli interventi agevolativi e che in molti casi la complicatezza amministrativa delle procedure e l'incertezza nei tempi di assegnazione delle risorse abbia finito per corrodere la resistenza delle aziende e per ridurre i benefici del finanziamento. Non è necessario insistere con i sussidi alle imprese, ma se si vuole farlo bisogna cambiare modalità. È indispensabile identificare le priorità vere, partendo dall'analisi, dal basso, delle problematiche del sistema produttivo locale, verificare se queste priorità possono essere soddisfatte, con efficienza, attraverso forme di incentivo ad hoc, ed infine seguire il percorso di agevolazione, anche nell'impresa, per controllare l'applicazione dell'intervento e valutare la sua capacità di risolvere i problemi. Ovviamente per far questo serve che la valutazione possa fornire risposte affidabili non solo sull'efficacia e sull'efficienza degli interventi, ma anche sul perché hanno o non hanno funzionato. È per rispondere a queste domande che si è deciso di sottoporre i PIA/PIT (i programmi integrati di agevolazione presenti nei piani integrati territoriali) alla valutazione che sarà presentata nei capitoli successivi.

CAPITOLO 2
LA PROGETTAZIONE INTEGRATA

Introduzione

Come illustrato nel capitolo precedente, il tema dello sviluppo locale ha assunto in Italia un'importanza crescente negli ultimi decenni, soprattutto a partire dalla riforma del 1992 che ha segnato l'abbandono delle politiche di intervento straordinario nel Mezzogiorno "calate dall'alto" ed ha avviato, con l'istituzione della programmazione negoziata, un nuovo processo di sviluppo territoriale fondato sulla valorizzazione delle specificità e delle vocazioni locali. Questo nuovo processo è diventando un obiettivo strategico a livello comunitario e nazionale e ha previsto un nuovo modello di *governance* basato sulla definizione e sull'attuazione di un sistema integrato di politiche.

Schema sulla genesi delle politiche di sviluppo locale in Italia

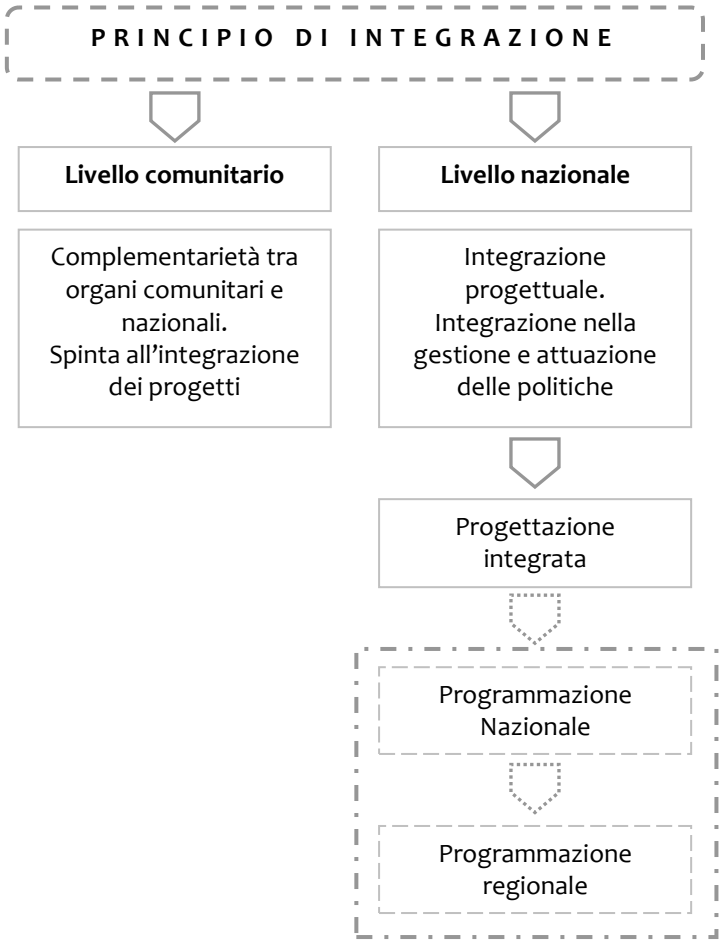


Abbiamo già ampiamente sottolineato (confronta il primo capitolo) come a partire dal dopoguerra il modello italiano sia stato caratterizzato da una forte centralizzazione, per cui era riconosciuto allo Stato ed alle amministrazioni centrali un ruolo assolutamente preminente nella programmazione e gestione delle politiche economiche e sociali e delle iniziative connesse allo sviluppo. Negli anni '90 si è passati ad un modello di *governance* fortemente "europeizzato", legato alla nuova architettura istituzionale che ha posto l'Unione Europea come nuovo attore nella promozione e nell'attuazione di politiche sociali e di sviluppo. In relazione a tale europeizzazione, l'adozione del principio di sussidiarietà, sancito dal Trattato di Maastricht del 1992, ha introdotto importanti cambiamenti culturali e normativi nel contesto

italiano. Questi cambiamenti, culminati con la Riforma del titolo V della Costituzione e con il rafforzamento dei principi istituzionali di federalismo politico ed amministrativo, hanno apportato novità nella pubblica amministrazione ed introdotto i principi di decentramento che hanno valorizzato il ruolo delle regioni e delle autonomie locali. In tale contesto, si è affermata una nuova filosofia basata su una maggiore ed attiva partecipazione delle istituzioni e dei diversi attori locali nella predisposizione delle politiche di sviluppo. Filosofia che è stata recepita nella programmazione negoziata, e che ha permesso di coordinare gli interventi di una pluralità di soggetti pubblici e privati, rendendo possibile la gestione unitaria delle iniziative e delle risorse destinate allo sviluppo di un determinato territorio, attraverso il favore attribuito al processo di decisione "dal basso". All'interno di questa cornice le Regioni e gli Enti locali hanno assunto un ruolo fondamentale. È nel rispetto di tali principi che trovano attuazione i Progetti Integrati Territoriali.

I progetti integrati nella programmazione nazionale

Nelle Regioni Obiettivo 1[44], la programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2000-2006 assegna un ruolo di rilievo agli interventi integrati a livello territoriale nelle aree in ritardo di sviluppo.



[44] Le regioni che rientrano nell'obiettivo 1 per il periodo di programmazione 2000-2006 sono quelle in cui il PIL pro-capite è inferiore al 75% della media comunitaria. Per quanto riguarda l'Italia, le regioni che rientrano nell'obiettivo 1 sono Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia. A queste si aggiunge il Molise in sostegno transitorio.

Il principio di integrazione che a livello comunitario trova la sua genesi nella complementarietà delle azioni comunitarie e nazionali (art. 8 reg. 1260/99), a livello nazionale, ed alla luce del contesto socio-economico delle aree in ritardo di sviluppo, è stato oggetto di riflessioni teoriche e applicazioni pratiche fino ad acquisire una sua autonomia. Ciò ha determinato la previsione, accanto alle note modalità ordinarie di integrazione sancite dai regolamenti comunitari, di una modalità di attuazione specifica (la Progettazione Integrata) che ha unito l'integrazione progettuale con specifici meccanismi di gestione e di attuazione[45].
In un anno e mezzo circa di dibattito gli attori istituzionali nazionali, facenti capo al Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS) del Ministero dell'Economia e della Finanza, hanno definito i fondamenti programmatici della progettazione integrata inglobandoli all'interno del Quadro Comunitario di Sostegno obiettivo 1 e creando, in tal modo, i presupposti per la sua implementazione e attuazione a livello regionale, in coerenza con le strategie individuate in ciascun POR.
L'iter definitorio dei contenuti e delle modalità procedurali per l'implementazione della progettazione integrata è rintracciabile all'interno di alcuni documenti ufficiali. Si tratta di otto documenti chiave prodotti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze:
– Orientamenti per il programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006 (aprile 1999);
– Delibera CIPE n.71/1999 - Orientamenti per la programmazione degli investimenti nel periodo 2000-2006 per lo sviluppo del Mezzogiorno (maggio 1999);
– Linee Guida per la programmazione e la valutazione ex ante. Indicazioni metodologiche e di indirizzo per la programmazione operativa 2000-2006 (maggio 1999);
– Programma di Sviluppo per il Mezzogiorno (settembre 1999);
– Progetti Integrati Territoriali - Orientamenti per le Regioni (gennaio 2000);
– Linee guida per la formulazione del Complemento di programmazione per i Programmi operativi regionali e nazionali per le regioni obiettivo 1 2000-2006 (luglio 2000);
– Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 (agosto 2000);
– Linee Guida per l'implementazione dei progetti integrati. I Progetti Integrati: dal QCS all'iniziativa regionale (ottobre 2000).
Ciascuno di questi documenti fornisce un apporto all'individuazione e definizione dei principi e delle modalità attuative della Progettazione Integrata. Il ruolo giocato da questi documenti è descritto nei paragrafi che seguono.

La strategia generale

Uno dei documenti più importanti, perché definisce la strategia generale alla base della progettazione integrata, è il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno (PSM).
Il PSM pone in primo piano il valore della dimensione locale nella programmazione e nell'attuazione degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali, e formula una strategia di sviluppo fortemente ancorata al territorio, il cui obiettivo è quello di «*attirare e trattenere nell'area (aumentandone la convenienza) le risorse mobili (capitale e lavoro specializzato e imprenditoriale), attraverso la valorizzazione permanente delle risorse immobili (la terra, le tradizioni, il patrimonio naturale e culturale, le risorse legate alla posizione geografica, il capitale umano fortemente localizzato)*» [46].

[45] Isfol, *I progetti integrati territoriali nelle Regioni dell'Obiettivo 1. Una prima rilevazione ed analisi*, in «Monografico n. 4/2004 dell'Osservatorio Istituzionale e Normativo», Roma, 2004.
[46] Dipartimento per le politiche di Sviluppo (DPS), *Programma di Sviluppo per il Mezzogiorno*, settembre 1999.

La scelta conseguente è stata quella di far seguire a cascata, partendo dal Programma di Sviluppo del Mezzogiorno, tutto lo schema di programmazione, articolandolo in obiettivi globali, di livello nazionale, che descrivono le modalità con cui la strategia nazionale consegue l'obiettivo generale, e in obiettivi specifici, che descrivono il contributo di ogni settore di intervento, all'interno degli assi prioritari, al conseguimento degli obiettivi globali, secondo nessi causali caratterizzati da coerenza, convergenza, misurabilità.
Il PSM definisce i principi che ispirano la scelta dell'integrazione, senza entrare nel merito dei contenuti e delle caratteristiche della progettazione integrata.
In particolare la scelta di operare tramite programmi/progetti integrati regionali a forte valenza territoriale è motivata da un duplice convincimento:

- quello per cui sarà maggiore la probabilità di ottenere effetti incisivi dagli investimenti programmati, e quindi maggiore il livello di efficacia, se i progetti di investimento saranno concentrati sui luoghi ritenuti cruciali per lo sviluppo;
- quello per cui quanto più i progetti saranno assimilabili a pacchetti di azioni aventi una loro specifica identità, tanto più facile sarà mantenere la coerenza interna, la concentrazione e quindi anche la verificabilità dell'azione di sviluppo promossa e realizzata sul territorio.

Definizione degli elementi identificativi della progettazione integrata: dagli Orientamenti al QCS

Gli "Orientamenti per il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006" prevedono una tipologia di intervento sul territorio definita "progetti integrati concentrati", che sarà poi ripresa nel Quadro Comunitario di Sostegno. Questo tipo di progetti si caratterizzano per una forte valenza territoriale (infatti, nascono dalla necessità di legare obiettivi e interventi sulla base di scelte di priorità in contesti socio-economici specifici) e per l'individuazione di un'apposita struttura organizzativa in grado di assicurare l'unitarietà del progetto e il conseguimento degli obiettivi generali e specifici in esso prefissati.
La successiva Delibera CIPE "Orientamenti per la programmazione degli investimenti nel periodo 2000-2006 per lo sviluppo del Mezzogiorno" adotta gli Orientamenti per il PSM 2000-2006 e definisce in via definitiva i progetti integrati territoriali come «*un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso il conseguimento di un comune obiettivo di sviluppo del territorio*».
A partire da questa definizione tutti i documenti successivi aggiungono ulteriori elementi alla identificazione delle caratteristiche della progettazione integrata.
Il documento "Linee Guida per la programmazione e la valutazione ex ante" connota i progetti integrati «*quale la forma di intervento più efficace per conseguire una serie di obiettivi prioritari*» e chiarisce la loro natura di "progetto complesso", o meglio, di strumento operativo nel quale più tipologie di intervento convergono verso un unico obiettivo. Per tale motivo i progetti integrati non sono esplicitati nei Programmi Operativi, ma la definizione e l'implementazione dei loro elementi identificativi sono rimandate alle linee guida per i Complementi di Programmazione.
Il documento "Progetti Integrati Territoriali - Orientamenti per le Regioni" individua nell'integrazione e nel riferimento territoriale i due elementi costitutivi dei progetti e ribadisce la "specialità" dei progetti integrati. Si tratta di progetti complessi che devono inserirsi coerentemente all'interno della strategia regionale e degli obiettivi specifici indicati nel POR, e che richiedono forme di gestione speciale per la definizione delle modalità di collegamento tra le diverse misure e per l'individuazione di chiare forme di responsabilizzazione degli interventi.

La novità del documento sta nel fatto che esso definisce una prima mappatura degli elementi identificativi dei PIT:
– individuazione dell'idea forza e della strategia del progetto, che si traduce nella definizione di obiettivi specifici concreti riferiti al progetto stesso;
– identificazione di un ambito territoriale o tematico specifico, che rappresenta il contesto di riferimento;
– identificazione del soggetto responsabile del progetto;
– identificazione delle modalità gestionali e procedurali e di monitoraggio più opportune a rendere effettiva la realizzazione del Progetto Integrato.
Risulta quindi chiara la duplice caratteristica dei PIT come modalità operativa da adottare per garantire un collegamento tra una serie di azioni e come progetto autonomo. Oltre a ciò, viene stabilito che le risorse finanziarie che contribuiranno alla realizzazione del progetto saranno distribuite tra le diverse misure/azioni, per cui le singole "schede di Misura" dovranno specificare la loro connessione col PIT e la quota di risorse ad esso destinata.
Il documento individua, inoltre, alcuni requisiti delle modalità di realizzazione dei PIT, che poi dovranno trovare esplicitazione nei Programmi Operativi Regionali (POR) e/o nei Complementi di Programmazione (CdP). Tra questi requisiti ci sono il monitoraggio efficace dei processi che precedono l'attuazione del progetto, la definizione di un soggetto responsabile della sua attuazione, la predisposizione di forme di raccordo tra soggetti istituzionali.
Il "Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1", accoglie in pieno le indicazioni contenute nel documento "Orientamenti per le Regioni". Inoltre prevede:
– alcune specificità di attuazione dei progetti integrati che i CdP delle singole regioni Obiettivo 1 devono evidenziare;
– che la Regione nomini con atto formale il coordinatore tra i vari responsabili di Misura del POR al fine di garantire unicità di azione e di intervento a tutte le attività di implementazione dei PIT.
Nel QCS 2000-2006 la finalità della programmazione integrata è individuata nella proposta di un nuovo approccio allo sviluppo nelle regioni meridionali, basato sul miglioramento dell'efficacia degli interventi pubblici (per aumentare l'effetto leva su quelli privati), e in grado di generare un tasso di crescita economica superiore alla media nazionale e comunitaria e di aumentare l'occupazione. Nel QCS i principi in grado di favorire il protagonismo dei territori ed il cambiamento dei comportamenti degli operatori pubblici e privati in campo economico, sociale ed ambientale, sono:
- la concentrazione degli interventi su azioni a favore delle attività produttive e la progressiva riduzione delle politiche degli aiuti diretti alle imprese;
- la definizione delle priorità legate al perseguimento degli obiettivi di sviluppo dei territori in coerenza con le strategie e le politiche nazionali e comunitarie;
- il decentramento per favorire una migliore gestione dei programmi e dei progetti, l'attribuzione in maniera precisa delle responsabilità di esecuzione, l'uso sistematico del monitoraggio per la verifica dei risultati, il rafforzamento del controllo e la realizzazione del sistema di valutazione indipendente[47].

[47] Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Puglia, *Indagine valutativa su uno strumento di policy: i PIT – Primo stato di avanzamento*, Bari, 22 luglio 2008.

Dal QCS all'iniziativa regionale: le Linee Guida del DPS

Con le indicazioni del Quadro Comunitario di Sostegno si conclude la fase della programmazione nazionale e si dà avvio all'iniziativa regionale di progettazione integrata. Il QCS, come abbiamo visto, fornisce indicazioni utili agli amministratori pubblici ma non contiene una precisa definizione dei confini della progettazione integrata, lasciando ai responsabili della redazione dei Programmi Operativi la strutturazione di questo tipo di interventi.
Il DPS, al fine di fornire alle Regioni ulteriori orientamenti sulle modalità con cui la valutazione delle proposte progettuali deve essere posta in essere, ha prodotto il documento "Linee Guida per l'implementazione dei progetti integrati - I Progetti Integrati: dal QCS all'iniziativa regionale".
Le Linee guida del DPS, adottando il messaggio del QCS, richiedono che la progettazione integrata non subisca una proliferazione incontrollata ma sia invece il frutto di un'attenta valutazione, capace di selezionare quelle proposte in cui il metodo della progettazione integrata sia in grado di offrire un valore aggiunto rispetto alle normali forme di intervento.
È affidata alle regioni la valutazione sulla necessità di proporre progetti integrati e la verifica sulla possibilità di conseguire l'obiettivo dell'integrazione fra gli interventi anche attraverso le procedure ordinarie.
Particolarmente interessanti, ai fini dell'attuazione della progettazione integrata, appaiono le indicazioni del DPS in merito alle modalità e ai criteri che le regioni possono utilizzare per individuare i singoli progetti.
Le soluzioni indicate sono due. Nella prima ipotesi la regione si spinge fino alla definizione della proposta di Progetto Integrato; nella seconda, essa si riserva il ruolo di stabilire limiti e priorità dell'attività di progettazione promossa direttamente dal territorio.
La regione dunque:
– può intervenire nella progettazione, decidendo in una prima fase quali sono i contesti territoriali e multisettoriali su cui intende operare, per poi promuovere (direttamente o attraverso enti locali o altre istituzioni) la progettazione delle proposte e organizzare l'attività di valutazione;
– può, alternativamente o congiuntamente alla prima opzione, scegliere di indicare le linee della programmazione e lasciare agli enti locali l'iniziativa di proporre e perfezionare le idee progetto, riservandosi di scegliere le proposte più meritorie in base nella successiva fase di valutazione.
La prima ipotesi rappresenta una soluzione molto lineare. La Regione, sulla base delle proprie valutazioni, individua gli obiettivi strategici da affrontare in modo integrato e fa convergere verso di essi tutte le attività di progettazione che sono necessarie a definire l'insieme coordinato delle iniziative da intraprendere.
Ulteriori indicazioni agli amministratori riguardano i principi con cui fissare i requisiti di ammissibilità e i criteri di valutazione, la cui determinazione assume il valore di scelta strategica in ragione dei loro effetti sulle caratteristiche delle proposte selezionate.
Infine, è importante ricordare alcune condizioni, previste nel documento, che le regioni devono rispettare nella fase di gestione dei progetti. I progetti integrati non devono essere caratterizzati da un'articolazione gestionale alternativa a quella ordinaria degli assi, delle misure e dei fondi, ma le procedure di attuazione devono risultare coerenti con la normativa comunitaria e nazionale che disciplina la realizzazione degli interventi, che attribuisce la gestione, l'esecuzione finanziaria ed il controllo delle spese ai responsabili di misura e di fondo.
Un dato importante che emerge dall'analisi dell'iter della programmazione nazionale è la precisa scelta delle autorità nazionali di approfondire il principio generale di integrazione.

L'orientamento proposto è quello di prevedere forme di integrazione specifiche, con l'obiettivo di assumere il riferimento territoriale come prioritario per le azioni di sviluppo, qualunque ne sia il soggetto attuatore e la fonte di finanziamento. Il riferimento territoriale viene concepito come "attivatore" di rapporti più che mero ricettore di interventi. È quindi l'elemento caratterizzante della progettazione integrata, quello che, attraverso l'integrazione funzionale dei diversi interventi, può generare un valore aggiunto in termini di sviluppo locale.

I progetti integrati nella programmazione nazionale

Il DPS del Ministero delle Finanze, nel periodo 1999-2000, definisce i fondamenti programmatici delle progettazione integrata producendo una serie di documenti

PSM Programma di Sviluppo del Mezzogiorno	Mette in evidenza il valore e l'importanza della dimensione locale nella formulazione di una strategia di sviluppo ancorata al territorio Definisce i principi ispiratori dell'integrazione
Orientamenti per il PSM 2000-2006	Prevede una tipologia di intervento definito "progetto integrato concentrato" con una propria struttura organizzativa e di gestione
Delibera CIPE n.71/1999 - Orientamenti per la programmazione degli investimenti nel periodo 2000-2006 per lo sviluppo del Mezzogiorno	Definisce i progetti integrati territoriali
Progetti Integrati Territoriali - Orientamenti per le Regioni	Sottolinea la "specialità" dei progetti integrati quale strumento di sviluppo, che si deve inserire nelle strategie regionali e nei POR Definisce gli elementi identificativi dei PIT: idea forza, contesto territoriale, soggetto responsabile, modalità gestionali
QCS	Accoglie le indicazioni provenienti dagli altri documenti
Linee Guida per l'implementazione dei progetti integrati. I Progetti Integrati: dal QCS all'iniziativa regionale	Regioni responsabili di individuare i PI attraverso 2 modalità: 1 progettazione della proposta di PI; 2 individuazione di limiti e priorità, mentre la progettazione è lasciata al territorio Gestione dei PIT non alternativa a quella ordinaria di Assi, Misure e Fondi La PI deve massimizzare le azioni di sviluppo e deve essere scelta solo se ciò non è possibile con le normali azioni ordinarie

Fase della programmazione nazionale

La progettazione integrata, definita come modalità di attuazione dei programmi operativi attraverso interventi intersettoriali e multisettoriali, non deve apparire come una scelta scontata, ma deve rispondere alla strategia di massimizzare l'efficacia delle azioni di sviluppo in contesti rischiosi e difficili come le aree in ritardo.

Nello stesso tempo, e in ragione dello stesso principio di efficacia/efficienza, è previsto che le regioni possano ricorrere alla progettazione integrata solo se gli obiettivi di sviluppo non possono essere raggiunti attraverso le modalità ordinarie di attuazione. Per questo motivo è ritenuta necessaria, come riferiscono le "Linee Guida" del DPS, un'attenta valutazione da parte delle regioni nella selezione dei casi e dei contesti in cui questa modalità specifica di attuazione può offrire dei vantaggi comparati effettivi.
In conclusione, gli elementi che emergono dalle "Linee Guida" come caratterizzanti la progettazione integrata sono:
- la considerazione che i PIT costituiscono non uno strumento di intervento sostitutivo, ma una modalità innovativa con la quale intervenire per perseguire l'obiettivo dello sviluppo locale;
- l'integrazione progettuale;
- il riferimento territoriale, inteso sia come destinatario di iniziative di sviluppo, ma anche come contesto di cui attivare le risorse e le potenzialità presenti o nascoste.
Sempre secondo le indicazioni del DPS le finalità generali dei PIT sono:
- dare rilievo agli interventi basati su un'idea di sviluppo chiaramente definita e condivisa, e fondati sul principio di integrazione e di concentrazione sia funzionale che territoriale;
- adottare modalità di attuazione e di gestione unitarie, organiche ed integrate, in grado di consentire l'effettivo ed il più efficace conseguimento degli obiettivi prefissati.
I principali elementi identificativi dei PIT nella totalità delle regioni Ob. 1 dovevano risultare i seguenti:
- individuazione dell'idea-forza e della strategia del progetto, da tradurre in obiettivi specifici;
- identificazione di un ambito territoriale ben determinato, che avrebbe costituito il contesto di riferimento e di attuazione degli interventi;
- identificazione del soggetto responsabile del progetto dal punto di vista gestionale e di coordinamento;
- individuazione delle modalità gestionali, procedurali e di monitoraggio più efficaci per permettere l'effettiva realizzazione del progetto integrato[48].

I progetti integrati territoriali nelle regioni dell'obiettivo 1

Dopo aver esaminato l'evoluzione normativa che ha portato alla definizione dei progetti integrati territoriali analizziamone il percorso implementativo.

PIT nelle regioni Ob. 1: numero e percentuale delle risorse dei rispettivi Por

Regione	Progetti integrati (v.a.)	Altre tipologie di progettazione integrata (v.a.)	Risorse pubbliche POR (%)
Basilicata	8	0	23,8
Calabria	23	4	23,5
Campania	51	0	22,7
Molise	7	0	13,4
Puglia	10	10	27,2
Sardegna	13	19	11,4
Sicilia	32	7	22,2
Totale	**144**	**40**	**20,6**

Fonte: Rapporto DPS 2005

[48] Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Puglia, *Indagine valutativa su uno strumento di policy: i PIT – Primo stato di avanzamento*, Bari, 22 luglio 2008.

A dicembre 2005 nelle sei regioni dell'Obiettivo 1 sono stati identificati 137 PIT, a cui vanno aggiunti i 7 del Molise (regione in sostegno transitorio). Complessivamente, il numero di PIT approvati è di 144 (a fronte di 4.733 interventi), in media circa 33 interventi per progetto. Alcune Regioni (come ad esempio la Sicilia) hanno concluso l'*iter* di approvazione tra la fine del 2004 e l'inizio del 2005[49].

Le modalità con cui questi progetti sono stati identificati e con cui sono stati delimitati i territori e definito l'obiettivo di sviluppo sono state assai diverse.

Il numero elevato di progetti integrati approvato nelle regioni del Mezzogiorno va al di là delle aspettative iniziali del "Programma di Sviluppo del Mezzogiorno" (che ipotizzava una sua realizzazione relativamente limitata nella numerosità) ed è indicatore del ruolo di rilievo della progettazione integrata tra le modalità di attuazione dei Programmi operativi nell'ambito del ciclo di programmazione 2000-2006 dei Fondi Strutturali nelle aree dell'Obiettivo 1 in Italia. Tra le tante difficoltà, carenze e necessità di miglioramento, tale esperienza ha sicuramente apportato delle grosse novità e ha stimolato positivamente le regioni, che hanno approfittato di questa occasione per costruire una modalità più diretta di dialogo con i soggetti locali, mobilitando le proprie strutture regionali e sperimentando forme specifiche di delega nell'attuazione degli interventi a favore di raggruppamenti di Enti locali.

Le regioni hanno destinato a tale tipologia di strumento di sviluppo locale quote significative di risorse pubbliche dei rispettivi Programmi Operativi, in alcuni casi (Campania) completata da altrettanto significative risorse ulteriori a valere su altre fonti di finanziamento. La Puglia, con 20 progetti, è la regione che ha destinato alla progettazione integrata più risorse in percentuale del POR, quasi un terzo delle risorse pubbliche (27,2%). È seguita in questa particolare classifica da Basilicata e Calabria (rispettivamente 23,8% e 23,5%).

Se consideriamo l'impostazione dei PIT nei POR e nei CdP, e le stesse modalità con cui sono stati attuati, si nota che è prevalsa la logica diffusiva, per cui si è seguita la propensione a coprire tutto il territorio in maniera pressoché uniforme, anziché applicare un principio di concentrazione. In definitiva, le regioni hanno finito per adattarsi, in maniera prevalente, al principio di equità territoriale. C'è però da segnalare la volontà di arricchire questo principio di contenuti, perché si è cercato di tenere conto sia dei sistemi produttivi locali presenti, sia dell'esistenza di specifiche vocazioni territoriali di sviluppo, andando al di là delle tradizionali suddivisioni in funzione dei confini amministrativi. Operativamente, quindi, non si è partiti dall'elaborazione dell'"idea forza", indicata nel QCS quale elemento propulsivo della progettazione integrata, quanto piuttosto dalle scelte di definire i limiti territoriali di ciascun progetto, scelte operate sia attraverso un'impostazione tipica della programmazione di area (Basilicata, Molise, Puglia), sia attraverso un ricorso ad un modello funzionalistico (Sardegna e Sicilia) orientato a privilegiare la domanda locale e non necessariamente agganciato all'organizzazione istituzionale dei territori, sia, infine, attraverso percorsi negoziati di capillarizzazione dei PIT sul territorio (Calabria, Campania). Il risultato è che i PIT non sono stati delle piccole e autonome iniziative progettuali diffuse in modo puntiforme, ma coalizioni che in pratica hanno coperto quasi l'intero territorio dell'Obiettivo 1.

La copertura territoriale e demografica molto alta, quasi integrale, dei PIT si è tradotta in dimensioni medie estremamente variabili, anche se sono prevalsi ambiti territoriali di ridotte dimensioni (per la Puglia la dimensione media dei PIT è decisamente più elevata). Il risultato è che l'estensione territoriale è molto diversa a seconda del PIT. Alcuni sono piccoli e interessano una quantità limitata di popolazione, altri coprono vaste aree o interessano una quota elevata di popolazione.

[49] Isfol, *Monitoraggio e prima valutazione dei progetti integrati territoriali nelle Regioni dell'Obiettivo 1*, in «Monografico n. 10 dell'Osservatorio Istituzionale e Normativo», Roma, 2007.

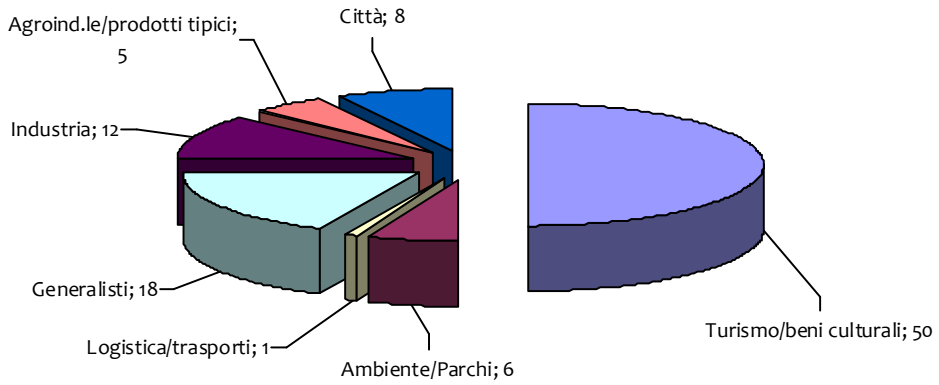
Progetti integrati territoriali: popolazione interessata per ciascuna Regione

Regione	Totale popolazione interessata
Basilicata	470.923
Calabria	1.855.839
Campania	5.469.962
Molise	317.754
Puglia	3.681.746
Sardegna	1.022.973
Sicilia	4.627.121

Fonte: Banca dati Rete NUVV (monitoraggio geo-referenziato dei PIT)

Gli ambiti di intervento rilevati si articolano in 7 macrotipologie: città, agroindustriale e prodotti tipici, industria, generalisti, logistica e trasporti, ambiente e parchi, turismo e beni culturali. Il grafico che segue mostra l'articolazione in ambiti di intervento dei PIT di riferimento.

Articolazione in ambiti di intervento dei PIT nelle Regioni Ob. 1 (valori %)



Fonte: aggiornamento della valutazione QCS Ob. 1 – Sezione V, dati AdG Por e Uval

Secondo il Qcs Obiettivo 1, il progetto integrato territoriale consiste in un insieme di azioni "intersettoriali tra loro coerenti, collegate e convergenti" aventi uno specifico e ben individuato obiettivo di sviluppo del territorio. Questo obiettivo è tradotto con l'idea forza, che fornisce una sintesi sul progetto o sui progetti intorno ai quali ruota il PIT, e costituisce, pertanto, un'ipotesi sui possibili sentieri di sviluppo di un'economia locale. Dall'analisi delle idee forza identificate a livello di singolo PIT in fase di programmazione, emerge che per il 18% di progetti integrati (PIT generalisti) non è possibile fare una classificazione precisa, dato che in tali casi l'idea forza non è mono-settoriale, ma si poggia sulla scelta di incidere su diversi settori per innescare i processi di sviluppo locale. Le categorie tematiche più frequenti sono quella dello sviluppo turistico e valorizzazione delle risorse culturali (legata a fattori culturali, ambientali e rurali) e quello dello sviluppo territoriale generale, seguono poi lo sviluppo industriale (comparto manifatturiero, 12%), lo sviluppo urbano (città, 8%) e la tutela

dell'ambiente e dei parchi naturali (6%). Un peso molto ridotto è rappresentato dalla Logistica e dei trasporti con l'1% e in misura superiore dallo sviluppo agricolo, agro-alimentare e delle produzioni tipiche (5%).
Entrando nel merito delle tipologie di intervento (è usata la classificazione dei fondi strutturali che individua 4 macrosettori: quello produttivo, quello delle risorse umane, quello delle infrastrutture di base, e quello misto) si osserva che prevalgono gli interventi nel settore produttivo (1.832 interventi che rappresentano il 39% del totale), seguiti poi da quelli nelle infrastrutture di base (36%) ed infine da quelli volti al miglioramento delle risorse umane (23%)[50].

PIT, interventi per settore (valori assoluti)

Regione	Settore produttivo	Risorse umane	Infrastrutture di base	Varie	Totale
Basilicata	309	35	140	1	485
Calabria	297	352	357	21	1027
Campania	225	423	747	0	1395
Molise	164	29	14	0	207
Puglia	182	75	245	69	571
Sardegna	80	10	72	0	162
Sicilia	575	136	107	24	842
Totale	**1832**	**1060**	**1682**	**115**	**4689**

Fonte: ISFOL - Banca Dati Sviluppo Locale

In particolare, il peso percentuale degli interventi che interessano il settore produttivo è superiore nel Molise (79,2%), in Sicilia (66,6%), nella Basilicata (56,8%) e in Sardegna (49,4%). Mentre in Campania (53,5%), Puglia (42,9%) e Calabria (34,8%) ci sono più interventi per la realizzazione di infrastrutture di base. Si tratta di una distribuzione che è collegata alle caratteristiche dell'idea-forza e degli obiettivi specifici programmati nei vari PIT delle diverse Regioni.

PIT, interventi per settore (valori %)

Regione	Settore produttivo	Risorse umane	Infrastrutture di base	Varie	Totale
Basilicata	63,7	7,2	28,9	0,2	**100**
Calabria	28,9	34,3	34,8	2,0	**100**
Campania	16,1	30,3	53,5	0	**100**
Molise	79,2	14,0	6,8	0	**100**
Puglia	31,9	13,1	42,9	12,1	**100**
Sardegna	49,4	6,2	44,4	12,1	**100**
Sicilia	68,3	16,2	12,7	2,9	**100**
Totale	**39,1**	**22,6**	**35,9**	**2,5**	**100**

Fonte: ISFOL - Banca Dati Sviluppo Locale

All'interno del settore produttivo prevalgono gli interventi nel turismo (che raggiunge la percentuale del 38%), seguiti dagli aiuti alle PMI e all'artigianato (27%) e da quelli per lo sviluppo delle zone rurali (24%).

[50] Isfol, *I progetti integrati territoriali nelle Regioni dell'Obiettivo 1, primo monitoraggio e analisi delle modalità di programmazione e delle politiche del lavoro*, in «Monografico n. 8 dell'Osservatorio Istituzionale e Normativo», Roma, 2006.

PIT, distribuzione degli interventi per categoria del settore produttivo e per regione (%)

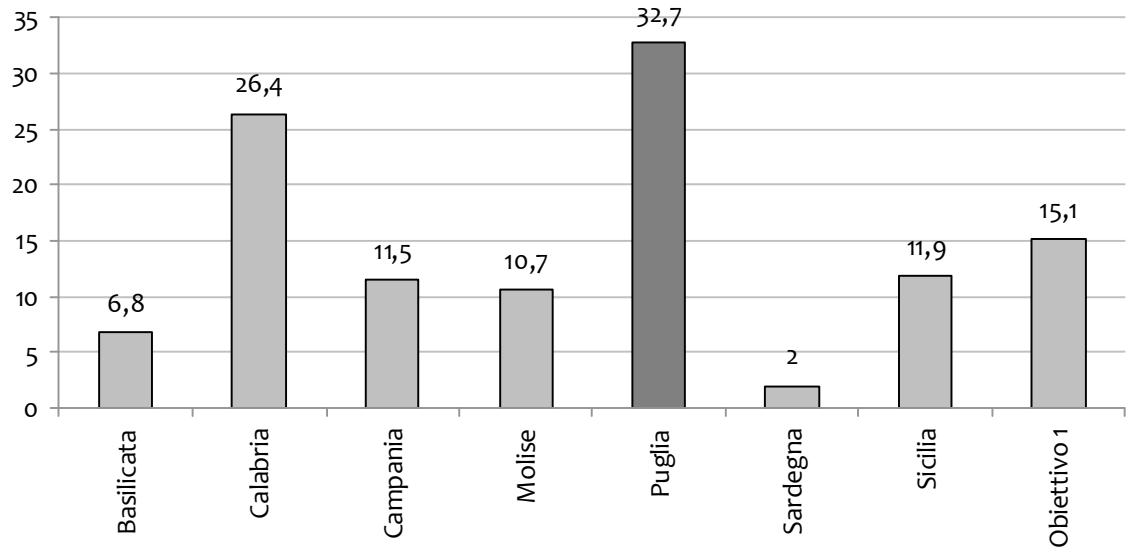
Regione	Categoria di settore produttivo (%)								
	Agricoltura	Silvicoltura	Sviluppo zone rurali	Pesca	Aiuti grandi imprese	Aiuti PMI e artigianato	Turismo	R&S	Totale
Basilicata	6	1	38	0	0	24	31	0	**100**
Calabria	0	0	0	15	3	31	51	0	**100**
Campania	0	0	0	0	6	69	18	7	**100**
Molise	3	13	18	0	0	25	41	0	**100**
Puglia	16	0	13	0	0	55	0	16	**100**
Sardegna	0	0	30	0	0	16	54	0	**100**
Sicilia	5	1	23	0	2	23	43	3	**100**
Totale	**5**	**2**	**24**	**1**	**1**	**27**	**38**	**2**	**100**

Fonte: ISFOL – Banca Dati Sviluppo Locale

La Campania (69%) e la Puglia (55%) sono le regioni che hanno puntato con maggior forza sugli aiuti alle piccole e medie imprese. È interessante il dato della Puglia sulla "ricerca e sviluppo", comparto a cui ha destinato molto di più delle altre regioni (16% delle risorse previste per il settore produttivo), segno della volontà della regione di provare a risollevare il proprio sistema produttivo innalzandone la produttività, la capacità di competere e la qualità complessiva, attraverso il sostegno all'innovazione e il collegamento con il mondo della ricerca.

Relativamente agli interventi immateriali ci sono notevoli differenze tra le regioni. Le regioni che hanno programmato un numero maggiore di interventi immateriali sono la Puglia e la Calabria (entrambe sopra la media dell'area Obiettivo 1), mentre in Basilicata, ma soprattutto in Sardegna, la quota destinata a questa tipologia d'intervento è estremamente bassa.

Peso interventi immateriali sui PIT

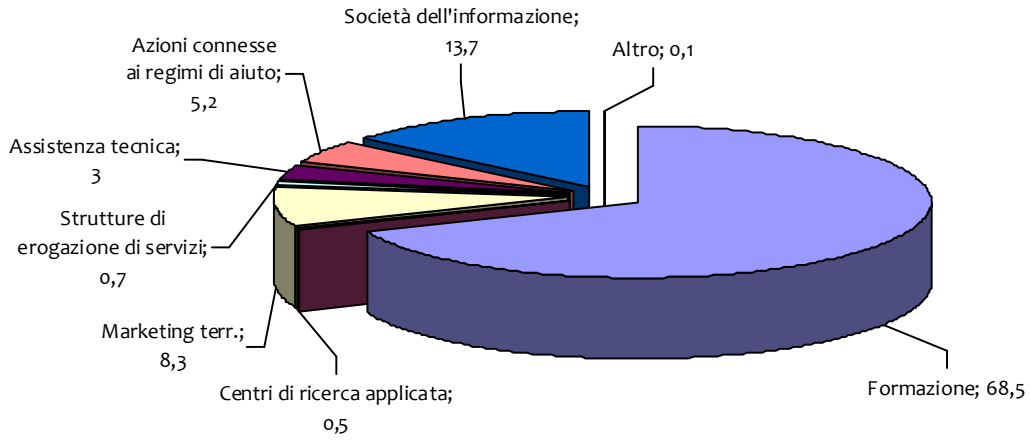


Fonte: Aggiornamento della valutazione QCS Ob. 1 - Sezione V, dati AdG Por

La maggior parte degli interventi immateriali programmati nell'ambito della progettazione integrata nelle sei regioni dell'obiettivo 1 sono azioni formative. La formazione assorbe il 68,5%

delle risorse destinate agli interventi immateriali, seguita poi dagli interventi per la "società dell'informazione" e da azioni di "marketing territoriale", che hanno un peso inferiore.
La prevalenza delle attività formative può spiegarsi con la volontà di affidarsi a strumenti di valorizzazione delle competenze più semplici e collaudati rispetto ad azioni più innovative, quali la realizzazione di un centro di ricerche applicate o di piani di marketing territoriale.

Distribuzione per tipologia degli interventi immateriali (val. %)



Fonte: Aggiornamento della valutazione QCS Ob. 1 - Sezione V, dati AdG Por

Il finanziamento degli interventi previsti dalla progettazione integrata è avvenuto in larghissima parte con risorse pubbliche, sottolineando la difficoltà di mobilitare capitali privati anche quando le politiche sono caratterizzate da logiche di sviluppo dal basso. Questo è avvenuto in maniera identica in tutte le regioni, nonostante le differenze tra i PIT per dimensione geografica, strategie di sviluppo e dotazione finanziaria.
Ciascun progetto è stato cofinanziato attraverso i Fondi strutturali, ed Il peso di ciascun fondo riflette la concentrazione degli interventi in termini di settori[51].
Le risorse programmate per la realizzazione dei progetti integrati indicano la prevalenza del Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR) (77,9%), fondo destinato a finanziare sia interventi relativi alle infrastrutture che la maggior parte di quelli che interessano il settore produttivo.
Per quanto riguarda il FSE le risorse programmate pesano solo per l'11,7%, anche se il numero degli interventi destinati al miglioramento delle risorse umane ha un peso del 22,6%. Ne consegue che i fondi a disposizione risultano molto frammentati tra una serie vasta di interventi con un costo medio programmato di poco inferiore ai 500.000 euro.

[51] Isfol, *Monitoraggio e prima valutazione dei progetti integrati territoriali nelle Regioni dell'Obiettivo 1*, in «Monografico n. 10 dell'Osservatorio Istituzionale e Normativo», Roma, 2007.

PIT, Risorse programmate per fondo (dati al 2004)

Regione	Risorse programmate per fondi comunitari				
	FESR	FEOGA	FSE	SFOP	Totale
Basilicata	239.504.597,34	59.991.597,95	18.277.658,00	0	**317.773.763,29**
	75,37%	18,88%	5,75%	0,00%	**100,00%**
Calabria	496.701.348,88	96.715.572,76	89.492.270,00	23.450.304,00	**706.359.495,64**
	70,32%	13,69%	12,67%	3,32%	**100,00%**
Campania	1.322.722.197,54	0	185.689.966,25	0	**1.508.462.163,79**
	87,69%	0,00%	12,31%	0,00%	**100,00%**
Molise	45.817.207,72	10.564.880,79	6.068.470,00	0	**62.450.558,51**
	73,37%	16,92%	9,72%	0,00%	**100,00%**
Puglia	250.866.165,80	109.372.595,00	98.056.919,20	0	**458.297.680,00**
	54,74%	23,86%	21,40%	0,00%	**100,00%**
Sardegna	236.859.316,16	15.662.785,87	10.980.329,21	0	**263.502.431,24**
	89,89%	5,94%	4,17%	0,00%	**100,00%**
Sicilia	881.814.103,00	144.794.577,00	94.461.158,00	3.337.186,00	**1.124.407.024,00**
	78,42%	12,88%	8,40%	0,30%	**100,00%**
Totale (v.a.)	**3.474.336.846,44**	**437.102.009,37**	**523.026.770,66**	**26.787.490,00**	**4.461.253.116,47**
Totale (%)	**77,9%**	**9,8%**	**11,7%**	**0,6%**	**100,00%**

Fonte: ISFOL – Banca Dati Sviluppo Locale

Passando ad analizzare le modalità adottate per delimitare i territori e per gestire gli interventi si nota l'assenza di un modello unico. Infatti, non è stato previsto a livello centrale un modello rigido di PIT da applicare, si è voluta lasciare libertà d'azione alle autorità di gestione. Il risultato è che i progetti integrati sono stati definiti con modalità diverse (sia per quanto riguarda i confini del territorio interessato, sia per gli obiettivi, sia per gli attori istituzionali e socio-economici coinvolti) a seconda delle regione.
Se si prendono in considerazione i modelli di territorializzazione dei PIT (vedi tabella seguente) si riscontrano differenze legate alla suddivisione del territorio regionale in aree più o meno grandi. Per esempio Molise, Basilicata e Puglia hanno scelto di identificare poche aree di livello provinciale; mentre la Calabria si è orientata su un numero maggiore di aree dalla dimensione ridotta. Anche nei modelli di gestione si è assistito a scelte contrapposte; da una parte si è preferito il ricorso a modelli negoziali (Basilicata, Calabria, Campania e Puglia), dall'altra le procedure a bando.

Modelli di territorializzazione e di gestione dei PIT

Regione	Modelli di territorializzazione	Modelli di gestione
Basilicata	Suddivisione territorio in 8 aree	Negoziale
Calabria	23 aree PIT con dimensione subprovinciale	Negoziale
Campania	Definizione di ambiti tematici (non settoriali)	Negoziale
Molise	Identificazione di 4 sistemi territoriali	A bando
Puglia	Definizione di 10 aree territoriali	Negoziale
Sardegna	Cdp: definizione di 19 aree territoriali Linee guida 2002: definizione ambiti territoriali demandata ai soggetti promotori	A bando
Sicilia	Aggregazione tra le Province	A bando

Fonte: ISFOL, 2007

Per quanto concerne gli aspetti legati alla *governance* il soggetto proponente del PIT è nella quasi totalità dei casi un soggetto pubblico, in genere un ente locale o una partnership di

istituzioni locali, oppure un insieme di istituzioni sovra-comunali, come consorzi istituzionali o comunità montane. In Campania, spesso, il soggetto proponente è rappresentato dalla regione. Per analizzare i modelli di gestione dei PIT bisogna prendere in considerazione due livelli: quello regionale e quello locale. A livello regionale l'organo di rappresentanza delle istituzioni è stato in alcuni casi la regione, in altri un assessorato e in altri ancora un comitato; l'organo di coordinamento è stato un tavolo di concertazione, un comitato, un responsabile unico oppure le province; l'organo di gestione è stato la regione, un responsabile tecnico o un gruppo di soggetti istituzionali. A livello locale l'organo politico è stato l'assemblea dei sindaci, un accordo tra amministrazioni, un tavolo di concertazione; l'organo di gestione operativa è stato un ufficio unico comunale, un project manager, un coordinatore territoriale; il partenariato è stato attivato o in maniera concertativa o in maniera consulenziale.

I modelli di gestione dei PIT

Il livello regionale	**Organo di rappresentanza istituzionale**	Amministrazione regionale (Sicilia, Molise, Puglia) Assessorato (Campania - progetti di iniziativa regionale) Comitato di Pilotaggio (Basilicata)
	Organo di coordinamento	Unità Centrale di Coordinamento (Calabria) Comitato di Coordinamento (Molise) Gruppo Tecnico Regionale Coordinamento (Sardegna) Gruppo di Lavoro Tecnico Regionale (Sicilia) Tavolo di concertazione: Unità Progetti Integrati, responsabile del progetto, Capofila Istituzionale, coordinatore territoriale (Campania) Responsabile di coordinamento (Puglia) Province (Sicilia)
	Organo di gestione	Responsabile collegamento PIT/POR (Basilicata) Unità referenti PIT (Calabria) Coordinamento Regionale Progetto (Sardegna) Regione/Ente Capofila (Campania)
Il livello locale	**Organo politico/istituzionale**	Assemblea dei Sindaci (Sicilia) Accordo tra Amministrazioni (Puglia) Conferenza dei Sindaci (Calabria) Partnership Locale Istituzionale - Soggetto responsabile (Basilicata) Soggetto Responsabile (Sardegna, Sicilia) Tavolo di concertazione Regioni-Province (Campania)
	Organo di gestione tecnico/operativa	Ufficio Unico Comune (Puglia, Sicilia, Basilicata) Unità di coordinamento e gestione - Project Manager (Basilicata) Responsabile Unico e Unità Tecniche di Gestione (Calabria) Coordinatore Territoriale (Campania)
	Partenariato	Partnership Concertativa Locale (Basilicata) Consulte economico-sociali (Calabria)

Fonte: ISFOL, 2007

La componente partenariale ha avuto un ruolo importante nel disegno dei PIT. Nelle regioni dell'obiettivo 1 sono stati coinvolti circa 2.000 partner, di cui 1.200 provenienti dal sistema pubblico e 800 dal mondo privato. La composizione del partenariato privato è molto varia e sembra essere legata più alle caratteristiche dell'economia locale che al contenuto del PIT e all'idea forza del progetto. Tra i soggetti privati coinvolti ci sono le associazioni di categoria, le rappresentanze delle parti sociali, gli istituti di credito, le università e i centri di ricerca, le imprese, le associazioni[52].

[52] Isfol, *I progetti integrati territoriali nelle Regioni dell'Obiettivo 1, primo monitoraggio e analisi delle modalità di programmazione e delle politiche del lavoro*, in «Monografico n. 8 dell'Osservatorio Istituzionale e Normativo», Roma, 2006.

Numero di soggetti pubblici e privati per PIT

Regione	Soggetti pubblici	Soggetti privati	Totale
Basilicata	144	59	203
Calabria	111	147	258
Campania	332	19	351
Molise	173	96	269
Puglia	152	24	176
Sardegna	111	8	119
Sicilia	78	503	581
Totale	1.101	856	1.957

Fonte: Isfol - Banca dati sviluppo locale

I pit in Puglia

Dopo aver fornito il quadro generale dei PIT delle regioni dell'obiettivo 1 posiamo lo sguardo solo sulla Puglia e sui suoi progetti integrati.

Principali passaggi procedurali della fase di ideazione dei programmi PIT pugliesi

Fasi procedurali	Tempistica
Avvio del processo tramite la convocazione della "Conferenza delle Autonomie Locali"	Giugno 2002
Costituzione dei Comitati per l'Accordo di Programma (Comitati PIT)	Settembre 2002
Presentazione Linee Guida per l'elaborazione dei Programmi	Settembre 2002
Modifica procedure attuazione PIT nel Complemento di Programmazione con l'introduzione dell'Ufficio Unico	Febbraio 2003
Presentazione del programma PIT da parte di Comitati	Aprile 2003
Valutazione delle proposte da parte del NVVIP, con conseguente negoziazione e rimodulazione dei programmi	Maggio 2003 - Dicembre 2004
Approvazione dei programmi da parte della Giunta regionale	Dicembre 2004 - Marzo 2005
Stipula degli accordi tra amministrazioni, regione e PIT	Giugno 2005
Attuazione dei PIT	Luglio 2005 – Dicembre 2009

Fonte: NVVIP, *Indagine valutativa su uno strumento di policy: i PIT - Primo stato di avanzamento*, 22 luglio 2008

La procedura di definizione dei PIT inizia nel 2002, quando a giugno viene convocata, da parte del Presidente della Giunta regionale, la Conferenza delle Autonomie Locali interessate alla realizzazione dei PIT. In quell'occasione le autonomie locali individuano il soggetto capofila per ciascun progetto integrato. A settembre del 2002 vengono costituiti i Comitati per l'Accordo di Programma (Comitati PIT), composti dai sindaci dei comuni di ciascun PIT e dai Presidenti delle rispettive province, con il compito di attivare il partenariato locale, elaborare il programma del PIT e individuare i progetti infrastrutturali da realizzare. Nello stesso mese vengono presentate le Linee Guida regionali per l'elaborazione dei programmi. Nel febbraio del 2003 sono modificate nel Complemento di Programmazione le procedure di attuazione dei PIT con l'introduzione dell'Ufficio Unico per ogni progetto integrato, quale organo responsabile per gli enti locali convenzionati di tutte le attività amministrative, di gestione e attuazione del PIT[53]. Nell'aprile del 2003 i Comitati per l'Accordo di Programma presentano i programmi dei PIT.

[53] In pratica solo i regimi di aiuto rimangono di competenza esclusiva della Regione, anche se ci sono stati episodi di cooperazione (soprattutto per quanto riguarda i PIA, Programmi Integrati di Agevolazione) con gli Uffici Unico nell'elaborazione degli avvisi pubblici e nella valutazione dei progetti candidati.

Queste proposte sono affidate immediatamente al Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici regionale (NVVIP) chiamato ad esprimere un giudizio valutativo. Inizia in questo modo un'intensa fase di negoziazione fra Nucleo e Comitati PIT per colmare le lacune riscontrate nelle proposte progettuali e migliorarne la qualità complessiva. Questa fase si conclude nel dicembre del 2004 quando i programmi vengono sottoposti alla Giunta Regionale per l'approvazione, che avviene nell'arco di 4 mesi e si conclude nel marzo del 2005, quando vengono pubblicati sul bollettino ufficiale della Regione Puglia. Il 29 giugno dello stesso anno sono stipulati gli accordi tra le amministrazioni, la regione e i PIT, e a luglio prende avvio la fase di attuazione[54].
Tutto il processo di definizione dei progetti integrati è durato ben tre anni, un periodo molto lungo per programmare nei territori gli interventi da realizzare e per l'espletamento da parte della Regione delle procedure che hanno permesso l'approvazione dei PIT. In questi tre anni la Regione ha svolto un ruolo centrale nel cercare di coordinare e stimolare le amministrazioni locali ed il partenariato istituzionale e socio-economico nella programmazione dei PIT, promuovendo un maggiore coinvolgimento e una più forte responsabilità. Però, questa dilatazione temporale per la programmazione degli interventi ha ridotto il periodo dedicato all'attuazione delle iniziative, che si è concentrato in 4 anni (dal 2006 al 2009) e che ha visto il termine dei PIT slittare dal 2006/2007 al 2009/2010. In questo modo si è creata una sovrapposizione con il ciclo di programmazione successivo (2007-2013) che ha ridotto le aspettative sul futuro dei PIT (perché la nuova programmazione è partita non solo senza aver verificato i risultati di quella precedente, ma mentre questa era ancora in corso) e depotenziato gli interventi che sono stati chiusi senza porre attenzione alla loro prosecuzione[55].
Dall'analisi delle fasi procedurali emerge in maniera evidente la presenza di un doppio livello nel processo di governo dei PIT pugliesi: quello regionale e quello locale. Il primo rappresentato dalla Struttura PIT, creata nel Settore Programmazione della Regione con compiti di coordinamento, dai responsabili di Misura e dal Nucleo di valutazione. Il secondo rappresentato dall'Assemblea dei sindaci (Comitato PIT) nella fase di programmazione e dall'Ufficio Unico nella fase di gestione. Tra i due livelli c'è stata una forte interlocuzione e una proficua collaborazione durante la programmazione, che ha permesso la migliore definizione delle idee di sviluppo di ciascun territorio, anche se ha causato il ritardo nell'avvio della fase di attuazione. Il buon livello di comunicazione è continuato anche nella fase di gestione grazie a ruolo assunto dall'Ufficio Unico. La decisione di costituire l'Ufficio Unico presso gli Enti capofila come organo di gestione dei PIT sul territorio è stata una scelta importante fatta dalla Regione Puglia. La modalità di costituzione ha seguito due percorsi differenti: uno è stato quello di reperire le risorse all'interno della pubblica amministrazione, l'altro quello di ricorrere ad esperti esterni. Sono state create delle strutture molto snelle, composte tra i due e i sei elementi, che, quando c'è ne stato bisogno hanno fatto ricorso a competenze esterne. La direzione dell'Ufficio Unico è stata affidata a PIT manager, in genere provenienti dall'amministrazione del soggetto capofila. Dalle valutazioni condotte dalla Regione è risultato che gli Uffici Unici hanno avuto un discreto successo nell'intermediare tra Regione e enti locali, hanno avuto una buona capacità di spesa delle risorse affidate loro, sono riusciti a coordinare il partenariato locale riducendo le tendenze esplosive e le pressioni dei vari interessi in campo.

I 10 PIT pugliesi si sono estesi su quasi tutto il territorio regionale ed hanno inglobato i 6 distretti industriali e i 18 sistemi produttivi locali presenti. In particolare, i due PIT oggetto della valutazione in questa ricerca si sono posati sui distretti industriali a nord di Bari (PIT2) e sui

[54] NVVIP, *Indagine valutativa su uno strumento di policy: i PIT - Primo stato di avanzamento*, Bari, 22 luglio 2008.
[55] Consorzio Metis, *Rapporto finale. Valutazione ex post dei PIT della Regione Puglia 2000-06*, dicembre 2011.

distretti a sud di Lecce (PIT9). Si tratta in entrambi i casi di distretti del tessile-abbigliamento o del calzaturiero. La scelta di delimitare i territori in questo modo è scaturita dalla decisione della Regione di individuare quelle dimensioni minime in grado di valorizzare le somiglianze territoriali dal punto di vista economico, sociale e produttivo, e di evitare la proliferazione eccessiva dei programmi.

Articolazione dei PIT pugliesi sulla base dei distretti industriali e dei sistemi produttivi

Denominazione PIT	Articolazione
PIT1 Area tavoliere	s.p.l. Sansevero s.p.l. Foggia s.p.l. Cerignola
PIT2 Ara Nord Barese	d.i. Nord Barese Ofantino d.i. Conca Nord Barese
PIT3 Area Metropolitana di Bari	s.p.l. Bari
PIT4 Area della Murgia	d.i. Murgiano s.p.l. Gravina
PIT5 Valle d'Itria	d.i. dei Trulli
PIT6 Taranto	s.p.l. Taranto
PIT7 Brindisi	s.p.l. Brindisi s.p.l. Fasano
PIT8 Area Jonico-salentina	s.p.l. Manduria s.p.l. Brindisi s.p.l. Fasano s.p.l. Lecce
PIT9 Territorio Salentino Leccese	d.i. Nardò-Gallipoli d.i. Casarano s.p.l. Maglie
PIT10 Sub-Appennino Dauno	Comunità Montana Sub Appennino Dauno meridionale Comunità Montana Sub Appennino Dauno settentrionale

Fonte: NVVIP, *Indagine valutativa su uno strumento di policy: i PIT - Primo stato di avanzamento*, 22 luglio 2008

Le differenze e le particolarità economiche e sociali presenti nei territori così individuati hanno permesso di raggruppare i PIT pugliesi in funzione di tre diverse tipologie di specializzazione produttiva: logistica e trasporto, agro-alimentare e rurale, manifatturiero. Fanno parte della prima tipologia il PIT n. 3, il PIT n. 6 e il PIT n. 7; della seconda i PIT n. 1, 4, 8 e 10; della terza i PIT n. 2, 5 e 9.

Suddivisione dei PIT pugliesi per specializzazione produttiva

Specializzazione produttiva	PIT
PIT a carattere logistico-trasportistico	PIT n. 3 - Area metropolitana di Bari PIT n. 6 - Taranto PIT n. 7 – Brindisi
PIT a carattere rurale ed agro-alimentare	PIT n. 1 - Area Tavoliere PIT 4 - Area della Murgia PIT n. 8 - Area Jonico-salentina PIT n. 10 - Sub Appennino Dauno
PIT a carattere manifatturiero	**PIT n. 2 - Area Nord Barese** PIT n. 5 - Valle d'Itria **PIT n. 9 - Territorio Salentino-leccese**

Fonte: NVVIP, *Indagine valutativa su uno strumento di policy: i PIT - Primo stato di avanzamento*, 22 luglio 2008

I 10 PIT hanno interessato 252 comuni (il 98% dei comuni della regione) e una superficie di 18 mila kmq, la cui popolazione complessiva era di oltre 4 milioni di residenti. Il PIT9 ed il PIT8 sono stati quelli che hanno coinvolto più comuni (rispettivamente 67 e 62), mentre il PIT5 ed il PIT6 sono quelli che ne hanno coinvolto di meno (7 e 6). Il PIT con la maggior popolazione residente è stato il PIT8, che è quello che aveva anche la maggior estensione. Quelli con la più alta densità abitativa sono stati il PIT3 (869 abitanti per kmq) ed il PIT6 (513 abitanti per kmq), mentre quello con la minor densità abitativa è stato il PIT10, con appena 34 abitanti per kmq. Il PIT10 è stato anche il programma che ha avuto a disposizione più risorse per abitante (1.459 euro), il PIT8 quello che ne ha avute meno (99 euro).

Caratteristiche principali dei PIT pugliesi

PIT	n. comuni	Pop. totale	Superficie totale (kmq)	Densità (ab./kmq)	Risorse	Risorse per abitante
PIT 1	21	361.740	2.927	123,58	68.161.374,31	188,43
PIT 2	14	595.510	1.833	323,19	78.759.872,52	132,26
PIT 3	15	559.381	643	869,77	71.486.806,72	127,80
PIT 4	14	271.625	2.308	117,71	105.468.609,24	388,29
PIT 5	7	185.981	877	212,07	50.854.485,17	273,44
PIT 6	6	299.200	583	513,55	51.306.492,47	171,48
PIT 7	18	388.873	1.778	218,70	44.879.304,25	115,41
PIT 8	62	902.012	3.657	246,64	89.806.717,00	99,56
PIT 9	67	423.053	1.526	277,30	50.285.424,21	118,86
PIT 10	28	64.806	1.885	34,38	94.552.295,95	1.459,01
totale	**252**	**4.052.181**	**18.017**	**224,91**	**705.561.381,84**	174,12

Fonte: ns. elaborazione su dati Regione Puglia, 2011

Nel complesso i PIT hanno mobilitato notevoli risorse finanziarie (rappresentando il 10%, circa, di tutta la dotazione finanziaria del POR 2000-2006), ed hanno costituito un sostanzioso investimento per tutti quei territori che, grazie a questo strumento, si sono visti attribuire nuove responsabilità e un ruolo da protagonista.

La valutazione ex post realizzata dalla Regione Puglia ha evidenziato come la capacità di spesa dei PIT e quella di realizzazione dei progetti sia stata, nel complesso, buona.

Gli importi ammessi ed impegnati dei PIT pugliesi (maggio 2011)

PIT	Importo effettivo ammesso (1)	Effettivo impegnato da parte dei partner pubblici dei PIT	% di impegno
PIT 1	68.161.374,31	38.083.153,16	56%
PIT 2	78.759.872,52	69.446.632,78	88%
PIT 3	71.486.806,72	55.106.273,14	77%
PIT 4	105.468.609,24	76.032.740,97	72%
PIT 5	50.854.485,17	45.976.879,87	90%
PIT 6	51.306.492,47	47.282.635,57	92%
PIT 7	44.879.304,25	39.537.146,52	88%
PIT 8	89.806.717,00	48.456.450,98	54%
PIT 9	50.285.424,21	47.050.286,27	94%
PIT 10	94.552.295,95	85.055.312,46	90%
totale	**705.561.381,84**	**552.027.511,72**	**78%**

Fonte: Regione Puglia, maggio 2011

(1) Sono comprese sia le misure POR a titolarità regionale, sia misure concesse in gestione agli Enti locali - Uffici Unici.

Il 78% delle risorse stanziate sui PIT è stato effettivamente impegnato. Si tratta di un giudizio sintetico che non tiene conto delle differenze territoriali. Infatti, se guardiamo ad ogni singolo PIT, si nota subito come per due di questi (il PIT1 e il PIT8) le percentuali di impegno raggiunte siano risultate appena superiori al 50%, mentre per la maggior parte degli altri PIT si sono toccate percentuali superiori all'80% e prossime al 90%. In genere la capacità di impegno degli Uffici Unici (compresa tra il 95% ed il 100%) è stata superiore a quella della Regione, che, in alcuni casi, ha fatto registrare percentuali di impegno inferiori al 50%.
Se si entra più nello specifico e si esaminano i progetti infrastrutturali di grosse dimensioni dei tre PIT logistici, ci si imbatte in una modesta capacità realizzativa, dovuta alla complessità di questi interventi e ai molteplici collegamenti con altri progetti che hanno fatto riferimento ad attori diversi con cui non è stato sempre facile riuscire a comunicare. Anche i progetti volti a fornire servizi reali alle imprese dei PIT, benché realizzati, si sono scontrati con l'impossibilità di garantire la continuità temporale dal punto di vista della gestione e dell'organizzazione. Le azioni di promozione dell'internazionalizzazione e di marketing territoriale, nonostante la buona qualità degli interventi, sono state criticate dagli imprenditori per la loro sporadicità e per aver coinvolto in modo stabile solo poche imprese. Le azioni a carattere sociale sono state efficaci, ma poco integrate con gli altri interventi dei PIT. I Programmi Integrati di Agevolazione (PIA) se da una parte hanno dimostrato una buona capacità di sostegno a progetti imprenditoriali complessi, dall'altra hanno accusato ritardi nell'erogazione dei finanziamenti, bassa propensione a favorire la cooperazione tra le imprese, scarsa integrazione con le altre iniziative dei PIT. Nel campo dell'alta formazione era prevista la realizzazione di Master universitari legati ai PIT. Ne sono stati prodotti 33 e con una buona integrazione con le altre politiche, però nessuno di questi master è riuscito a sopravvivere oltre la prima edizione.
In conclusione, alle buone prestazioni realizzative dei PIT pugliesi, in termini di capacità di spesa, e al soddisfacente livello di integrazione in fase progettuale, la valutazione condotta dalla Regione Puglia[56] contrappone una mancata integrazione nella fase operativa tra i vari interventi, e un ridotto impatto sul sistema produttivo locale a causa dei ritardi nell'attuazione di alcune misure e della debolezza della «regia strategica». La bassa integrazione sostanziale ha trasformato molti PIT in semplici strumenti di spesa. Però, in alcuni casi (come il PIT2 e il PIT9) si sono attivati dei processi integrati che hanno rappresentato il valore aggiunto per il contesto locale.

[56] Consorzio Metis, *Rapporto finale. Valutazione ex post dei PIT della Regione Puglia 2000-06*, dicembre 2011.

Parte seconda:
la valutazione

CAPITOLO 3
LA VALUTAZIONE DI POLITICHE. APPROCCI, METODI E SCELTE

La valutazione: origine e definizione

La valutazione prese avvio come pratica professionale dopo la seconda guerra mondiale nel Nord America, per cercare di dare giudizi ed indicazioni sui progetti legati all'istruzione, sui piani di allocazione delle risorse pubbliche, sui programmi contro la povertà. A partire dagli anni Settanta del XX secolo, la valutazione iniziò a trovare diffusione anche nei Paesi europei, specialmente in quelli del Nord, con dinamiche e tradizioni differenti in considerazione delle particolari esigenze di ogni Paese[57]. In seguito alla spinta fornita dai Fondi Strutturali Europei la valutazione si è estesa a tutto il territorio europeo, in special modo nei paesi dell'Europa Meridionale.
Da diversi anni la valutazione ha trovato ampio spazio in letteratura ed è stata oggetto di prescrizioni normative che ne hanno richiesto esplicitamente l'applicazione in molti settori. In particolare si è molto diffusa sul terreno dell'efficacia delle politiche pubbliche, dove il peso assunto all'interno delle società dalle attività pubbliche di produzione di beni e servizi ha spostato l'attenzione dei cittadini dal campo della legittimità delle scelte operate a quello della loro bontà ed efficienza per poter esprimere un giudizio di merito.
Questa è una delle ragioni che, negli anni 1960, hanno portato alla nascita della valutazione di efficacia delle politiche pubbliche negli Stati Uniti. Valutazione che, invece, si è andata affermando in maniera lenta in Italia, dove è stata oggetto di crescente attenzione solo negli ultimi 20 anni[58].
Oltre all'interesse per l'efficacia delle politiche pubbliche, un secondo motivo che ha favorito lo sviluppo della valutazione in Italia è stata la difficoltà, dovuta alla crescente complessità sociale, che coloro che sono chiamati a prendere le 'decisioni' hanno incontrato, e incontrano ancora, nella definizione e implementazione delle *policies*. In effetti, l'aumento delle variabili e degli attori in gioco e della velocità con cui si determinano i cambiamenti ha reso difficile, in passato come oggi, l'attività di pianificazione. In questo contesto, in cui si riduce il tasso di prevedibilità della realtà sociale, la valutazione assume un ruolo decisivo sia per governare il processo che porta all'ottenimento di quelli che sono i risultati attesi, sia per apprendere dall'esperienza e recuperare in questo modo il controllo che inizialmente si pensava di poter ottenere attraverso una buona programmazione[59].
A questo punto facciamo un passo avanti (o indietro, dipende dall'angolo di visuale), andiamo oltre le cause che hanno portato allo sviluppo della valutazione e cerchiamo di capire di cosa si sta parlando; in sintesi, cos'è la valutazione?
Sostanzialmente la valutazione è considerata un'attività di ricerca, vincolata a determinate procedure, che ha la finalità di esprimere un giudizio, o di attivare delle conoscenze o delle riflessioni, su un progetto, un processo, una politica (in generale un evaluando) per produrre un miglioramento. In quest'accezione la valutazione non rimanda esclusivamente ad una funzione di *accountability*, ossia di rendicontazione, controllo e verifica, ma anche ad una funzione di apprendimento (*learning*), che permette, dopo aver raccolto ed interpretato criticamente le

[57] Tavistock Institute, *La guida Evalsed: la valutazione dello sviluppo socio-economico*, traduzione italiana a cura della Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, 2003.
[58] Stame, N., *L'esperienza della valutazione*, SEAM, Roma, 1998.
[59] Palumbo, M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano, 2001.

informazioni, di attivare processi di conoscenza in tutti gli attori coinvolti nel progetto e di perfezionare il funzionamento delle politiche per renderle più efficaci ed efficienti.
Per approfondire il concetto di valutazione appena espresso ritengo interessante presentare delle definizioni elaborate da alcuni esperti valutatori. La scelta degli studiosi a cui fare riferimento non segue un principio di importanza o di merito, ma è avvenuta esclusivamente in funzione della capacità di ognuno di apportare elementi di originalità e complessità alla costruzione di un quadro definitorio soddisfacente.
Secondo la Davidson[60] la valutazione ha avuto un ruolo decisivo per l'evoluzione della razza umana; è stata l'attività che ha permesso all'umanità di evolversi, di svilupparsi, di migliorare e di sopravvivere in un ambiente in continuo cambiamento. «*Ogni giorno…*», sottolinea, «*ci si scontra con qualcosa di nuovo (un metodo, un processo, un programma, una politica, …) ed è fondamentale considerare il suo valore e chiedersi se questo qualcosa di nuovo è preferibile a ciò che c'era prima, se è migliore delle altre opzioni che non si sono scelte, come può essere perfezionato, cosa si è imparato*».
Secondo Patton[61] la valutazione è «*la raccolta sistematica di informazioni sull'insieme di attività, caratteristiche e risultati di determinati programmi ad uso di particolari pubblici, finalizzata alla riduzione del tasso d'incertezza, al miglioramento dell'efficacia e all'assunzione di decisioni su quello che i programmi stanno facendo e ottenendo*».
Per Palumbo[62] la valutazione è «*un complesso di attività coordinate, di carattere comparativo, basate su metodi e tecniche delle scienze umane, e realizzata mediante procedure rigorose e codificabili*» col fine di esprimere un giudizio sull'evaluando. Su queste basi la valutazione è considerata come un'attività di ricerca che ha bisogno di rendere evidente il punto di vista del valutatore e le premesse teoriche di riferimento, di garantire il controllo e la riproducibilità delle procedure utilizzate, di evidenziare le modalità di produzione di generalizzazioni.
Sven Grabe[63] vede la valutazione come un'attività critica, ma il cui fine non è quello di criticare. Per lui, valutare un programma o un progetto di sviluppo vuol dire determinare cosa vale e quantificare il suo valore come contributo al progresso sociale. La pietra di paragone per determinare questo valore è data dalle politiche generali di sviluppo elaborate e dagli obiettivi (sia di sviluppo che immediati) che il programma avrebbe dovuto realizzare con la sua attuazione. Tanto più vicini a questi obiettivi, scopi e mete sono i risultati, tanto più alto è il 'valore' del progetto.
Per Piera Magnatti[64] la valutazione può essere considerata come uno strumento in grado di produrre informazioni «*sulle dinamiche delle azioni e sugli attori che partecipano alle stesse, sui loro interessi, obiettivi e modalità d'interazione*». L'informazione, in un contesto come quello attuale in continua trasformazione e caratterizzato da incertezza, può rappresentare una risorsa fondamentale nella predisposizione e attuazione di un intervento, e può contribuire ad aumentare la trasparenza delle azioni dei soggetti pubblici.
Bezzi[65] intende la valutazione come «*l'analisi delle conseguenze, previste e non previste, desiderabili e non desiderabili, di programmi di attività predisposti per ottenere un cambiamento programmato*». Ne deriva, in particolare, che, per Bezzi, la valutazione non è un atto amministrativo, ma è uno studio con il quale si cerca di comprendere, e che deve essere

[60] Davidson, J.E., *Evaluation Methodology Basics*, Sage, 2005.
[61] Patton, M. Q., *Utilization focused evaluation*, Sage, Newbury Park, CA, 1986.
[62] Palumbo, M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano, 2001.
[63] Grabe, S., *Manuale di valutazione*, ASAL, Roma, 1986.
[64] Magnatti, P., 'Esperienze di politica industriale a livello locale. Quali esigenze di valutazione', in Bezzi, C., Scettri, M. (a cura di), *La valutazione come ricerca e come intervento*, Irres, Perugia, 1994.
[65] Bezzi, C., Bovina, L., Jannotti, E., Scettri, M., *La valutazione della comunicazione pubblica*, Irres - Regione dell'Umbria, Perugia, 1995.

realizzato con rigore scientifico, ma anche con apertura e flessibilità nei confronti di ciò che si osserva. Alla base di questo studio non ci possono essere azioni casuali o non intenzionali, ma un programma di attività (predisposto per ottenere un cambiamento), di cui bisogna rilevare soprattutto le conseguenze non previste e indesiderabili.
Tognon[66] vede la valutazione come un processo dinamico, come uno strumento scientifico in continua evoluzione, costretto a misurarsi con problemi nuovi e ambiti sempre diversi, e pertanto investito da compiti e aspettative sempre crescenti.
Secondo Scriven[67] la valutazione può essere definita come una ricerca sistematica sul merito intrinseco (*merit*), sul merito estrinseco (*worth*) e sull'importanza di un determinato oggetto (*significance*).
Cronbach[68] attribuisce alla valutazione la missione molto importante di facilitare il processo democratico e pluralistico, contribuendo alla presa di coscienza di tutti i partecipanti.
Quindi, secondo gli autori citati, la valutazione ha assunto e assume un ruolo importante sia come strumento scientifico e studio finalizzato alla comprensione dell'oggetto dell'analisi ed alla riduzione dell'incertezza, sia come attività in grado di produrre conoscenza, comprendere e metabolizzare i cambiamenti, favorire il processo decisionale e quello evolutivo in un'ottica migliorativa.

L'oggetto e le tipologie di valutazione

Approfondendo la genesi della valutazione ed i diversi concetti sulla sua essenza e sul tipo di attività che la caratterizzano, abbiamo introdotto il concetto di evaluando, ossia di oggetto della valutazione. L'oggetto della valutazione può essere il più diverso possibile (una politica, un'azione, un prodotto, una qualsiasi attività umana). Nell'analisi che si sta conducendo si delimiterà il campo di osservazione e si porrà attenzione ad un qualsiasi aspetto o momento di un progetto o di una politica.
È possibile fare una differenziazione tra tipologie di valutazione a seconda se si fa riferimento all'oggetto della valutazione od al momento in cui questa viene condotta.
Se ci si riferisce agli aspetti dell'oggetto della valutazione è possibile distinguere tra valutazione dell'efficacia e valutazione dell'efficienza.
La *valutazione dell'efficacia* mira a stabilire in che parte gli obiettivi stabiliti, o i bisogni da soddisfare, siano stati conseguiti grazie all'intervento. Due sono le tipologie di efficacia prese in considerazione: l'efficacia esterna (o sociale) che guarda la capacità di soddisfare i bisogni dei beneficiari o degli utenti di un intervento; l'efficacia interna (o gestionale) che tralascia i bisogni dei beneficiari per misurare la capacità di raggiungere gli obiettivi fissati dall'organizzazione.
La *valutazione dell'efficienza* confronta i mezzi e le risorse impiegate con i risultati raggiunti, esprimendo un giudizio sulla capacità di utilizzo e trasformazione delle risorse per il conseguimento degli obiettivi prefissati[69].
Se, invece, ci si riferisce al momento in cui viene fatta la valutazione è possibile distinguere tra valutazione ex ante, valutazione in itinere e valutazione ex post.

[66] Tognon, G., *La valutazione, strumento decisivo delle politiche della ricerca*, UR - Università Ricerca, n. 3, 1998.
[67] Scriven, M., 'Logica della valutazione e pratica della valutazione', in Stame, N. (a cura di), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2007.
[68] Cronbach, L. J., 'Le nostre novantacinque tesi', in Stame, N. (a cura di), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2007.
[69] Palumbo, M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano, 2001.

La *valutazione ex ante* è svolta prima dell'avvio del progetto ed ha il fine di rilevare se questo è stato formulato in maniera adeguata, con riferimento ai suoi punti di forza e debolezza, ed ai fattori che possono incidere sulla realizzazione.
La *valutazione in itinere* è svolta durante la realizzazione dell'intervento per verificarne l'andamento e le possibili variazioni rispetto al piano di lavoro, focalizzandosi sullo stato di avanzamento in merito al grado di conseguimento dei risultati attesi, al raggiungimento del target, all'uso delle risorse.
La *valutazione ex post* è svolta quando il progetto è concluso ed ha lo scopo di valutare gli effetti che questo ha determinato, e la possibilità di riprodurlo in altri contesti. A seconda del tipo di effetti presi in considerazione si distingue tra:

- valutazione dell'esito (o *output* o realizzazione), attraverso la quale si verificano i risultati ottenuti direttamente dall'intervento in funzione degli obiettivi prefissati;
- valutazione del risultato (o *outcome*), che riguarda i vantaggi immediati conseguiti dai destinatari dell'intervento, ossia gli effetti diretti di cui hanno beneficiato gli interessati dal programma;
- valutazione di impatto (o *outreach*) che riguarda gli effetti più a lungo termine che il progetto ha indotto nelle persone e nelle organizzazioni coinvolte. In particolare si parla di impatti specifici quando si pone l'attenzione sugli effetti a breve medio termine sui soggetti destinatari diretti della politica; si parla di impatti globali quando si considerano le conseguenze (incluse anche quelle inattese e non previste) su tutti i soggetti, anche quelli non interessati dal programma.

Nonostante queste differenziazioni introducano all'interno dell'attività valutativa un forte elemento di obiettività e realismo, oltre che di formalità, nessuna valutazione, tuttavia, è libera da giudizi di tipo soggettivo. L'oggettività è legata alle priorità individuate dal valutatore e alla percezione che questo può avere dell'oggettività. Ma le decisioni riguardanti il modello teorico di riferimento, il tipo di informazione che deve essere raccolta, la scelta dei campioni, i criteri di selezione, il peso relativo da dare a ciascuna voce e i metodi di trattamento statistico e di presentazione dei risultati, sono tutti elementi che coinvolgono dei giudizi di valore. Quindi, affinché la valutazione abbia successo, tutti questi giudizi, con una forte componente soggettiva, devono essere espressi in maniera esplicita. La selezione dei criteri deve essere il più possibile effettuata su base razionale e i dati devono essere raccolti dalle fonti disponibili più appropriate.
Proprio la presenza di questo tipo di soggettività ha permesso lo sviluppo di quadri teorici differenti, in cui l'attività di valutazione segue schemi eterogenei. Tutto ciò in considerazione, appunto, di idee e modelli concettuali personali e del diverso peso che ogni valutatore dà ai diversi aspetti e alle varie modalità operative attraverso le quali poter arrivare alla formazione di un giudizio sull'oggetto della valutazione.

I diversi approcci alla valutazione

Negli ultimi anni l'evoluzione della teoria e della pratica valutativa ha moltiplicato gli approcci utilizzabili nella valutazione.
Una prima grande distinzione è quella proposta da Ernest House[70] (1976), che, ispirandosi al concetto di giustizia delle valutazioni, distingue tra valutazioni basate su un principio 'etico utilitarista', in cui è l'interesse particolare (personale o di una collettività) a guidare la

[70] House, E., 'Justice in Evaluation', in Glass, G. (a cura di), *Evaluation Studies Review Annual*, vol. 1, Sage, Beverly Hills, CA, 1976.

valutazione, valutazioni basate su un principio 'pluralista-intuizionista', in cui la giustizia è intesa come equità, e le valutazioni 'goal-free' di Scriven, in cui ci si concentra sui bisogni per provare a includere nelle valutazioni tutti gli effetti, attesi e non attesi, del programma.
Guba (1987), guardando all'evoluzione temporale, individua quattro generazioni della valutazione[71]. La prima generazione, che si inizia ad affermare attorno al 1950, è definita tecnica perché il compito del valutatore è solo quello di misurare, ossia di dare le dimensioni dell'oggetto della valutazione. La seconda generazione aggiunge alla misurazione la descrizione dei punti di forza e di debolezza dell'evaluando in funzione di obiettivi prestabiliti. Nella terza generazione la caratteristica è lo sforzo di esprimere giudizi sull'oggetto della valutazione. La quarta generazione si basa sulla convinzione del pluralismo dei valori e sulla necessità di dover negoziare tra le esigenze e le convinzioni dei diversi attori coinvolti nel processo.
Scriven[72] (1993), invece, considerando selettivo l'atteggiamento verso i valori, individua tre approcci: quello relativista secondo cui i valori da prendere in considerazione nelle valutazioni sono quelli del cliente; quello costruttivista secondo cui i valori da tenere in conto sono quelli degli attori; quello transdisciplinare (oggettivista) che consente di individuare il merito e il vero valore dei programmi.
Il dibattito più recente vede contrapposti due approcci, quello positivista e quello costruttivista, indicati in modo diverso dai vari autori; van der Knapp (1995) li chiama approcci 'razional-oggettivisti' e approcci 'argomentativi-soggettivisti'; Sanderson (2000) li chiama approcci 'razional-oggettivisti' e 'interpretativisti'; Patton (1997) li chiama 'paradigma quantitativo-sperimentale' e 'paradigma qualitativo-naturalistico'[73]. Le modalità di inquadramento e classificazione degli approcci sono diverse, ma alla fine le categorie individuate sono simili.
Palumbo[74] (2001), partendo dalle funzioni della valutazione, individua due approcci. Il primo pone l'attenzione sulla funzione di *accountability*, ossia del dovere di un soggetto responsabile di una politica o di un progetto di 'rendere conto' delle scelte fatte e dei risultati conseguiti. Alla base c'è un legame che lega i soggetti coinvolti (amministrazioni pubbliche e cittadini, gestori di un servizio e utenti, …) ed il rapporto di *accountability* può essere considerato come la contropartita di una delega di responsabilità. In questo caso, essendo importante l'analisi del grado di conseguimento degli obiettivi, le attività di misurazione (per capire gli scostamenti da quanto si era previsto) e di comunicazione dei risultati diventano centrali, e di conseguenza, anche l'uso di metodi quantitativi con cui realizzare campioni rappresentativi (specialmente nell'ambito della valutazione ex post) per poter stimare (con l'induzione statistica) gli effetti o gli impatti dell'azione sul contesto di partenza. Il secondo approccio si fonda sulla funzione di *learning,* in cui la raccolta ed analisi delle informazioni non avviene per attribuire le responsabilità, ma per trovare una soluzione migliore al problema affrontato e generare apprendimento. In questo caso, essendo l'obiettivo della valutazione quello di scoprire i meccanismi causali che operano all'interno delle *policies*, prevale l'uso di metodi qualitativi.
Un'altra distinzione è quella proposta da Pasquinelli[75] (2003) che, in funzione della metodologia seguita, individua due diversi approcci valutativi: quello *hard* e quello *soft*. Il primo usa metodi

[71] Guba, E.G., Lincoln, Y.S., 'La valutazione di quarta generazione', in Stame, N. (a cura di), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2007.
[72] Scriven, M., *Hard Won Lessons in Program Evaluation*, in *New Directions in Program Evaluation*, n. 58, Jossey Bass, San Francisco, 1993.
[73] Patton, M.Q., 'Il dibattito sui paradigmi: una sintesi utilitarista', in Stame, N. (a cura di), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2007.
[74] Palumbo, M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano, 2001.
[75] Pasquinelli, S., 'La valutazione di impatto nell'ambito delle politiche sociali: esperienze sul campo, linee di sviluppo', in De Ambrogio, U., *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Carrocci, Roma, 2003.

quantitativi (di tipo sperimentale o quasi-sperimentale) basati sulla logica controfattuale per misurare gli effetti netti di un intervento; è adatto a valutazioni dell'impatto di un progetto che agisce su larga scala e su cui ci sono numerose unità di osservazione, in modo da ridurre l'influenza del contesto. Ha il vantaggio di offrire misure certe e comparabili, ma è esigente dal punto di vista dei tempi e dei costi ed inoltre non spiega pienamente le differenze di impatto tra gruppo esposto e gruppo di controllo. Il secondo approccio (*soft*) si basa su metodi di tipo più qualitativo e su percorsi partecipativi e trova una migliore applicazione quando si è interessati ai processi più che agli impatti di un programma, quando il contesto influisce in maniera significativa e l'intervento è multidimensionale.

In questo dibattito che richiama il dualismo tra positivismo e costruttivismo si inserisce la classificazione proposta nella 'Guida *Evalsed*' (2003) (manuale valutativo dello sviluppo socio economico, in particolare dei Fondi Strutturali Europei, elaborato dal *Tavistock Institute* per la Commissione Europea), secondo cui è possibile individuare tre approcci filosofici: quello positivista, quello costruttivista e quello realista. Il primo si basa sulla convinzione che attraverso l'osservazione (fatta con metodo e che deve essere replicabile) sia possibile ottenere una conoscenza oggettiva in grado di svelare regolarità e leggi. Il secondo nega la possibilità di una conoscenza oggettiva, perché anche se le 'costruzioni' esistono non sempre possono essere misurate e quindi il valutatore con le proprie teorie[76] assume un ruolo centrale nell'interpretazione della realtà. Il terzo si concentra sui contesti e cerca di scoprire, attraverso l'indagine sociale, i meccanismi causali delle politiche e dei programmi che spiegano il cambiamento ed il perché dei funzionamenti[77].

Marchesi, Tagle e Befani [78] (2011) individuano 4 approcci alla valutazione: l'approccio controfattuale, che si concentra sulle differenze nei risultati tra la situazione con e senza l'intervento; l'approccio goal-free, che si basa sui bisogni delle persone oggetto dell'intervento e su criteri di qualità, piuttosto che sugli obiettivi ufficiali; l'approccio basato sulla teoria, che cerca di analizzare i vari meccanismi operanti in un contesto per spiegare gli esiti di un intervento; l'approccio costruttivista, che indaga il processo sociale e i vari conflitti tra i gruppi di partecipanti per ottenere una conoscenza più approfondita e condivisa dell'intervento.

Un'ulteriore classificazione, su cui ritengo necessario soffermarmi per i caratteri di completezza e chiarezza che la contraddistinguono, è quella proposta da Stame[79] (2001), secondo cui una possibile differenziazione tra approcci valutativi deve tenere conto dell'elemento che funge da pietra di paragone per esprimere un giudizio di valore sull'oggetto della valutazione. Seguendo questa linea di pensiero gli approcci principali individuati sono tre:

- quello 'positivista - sperimentale', in cui al centro del processo valutativo sono posti gli obiettivi del programma, e la valutazione consiste nel vedere se il programma ha permesso il raggiungimento di questi obiettivi e in che modo;

[76] Nella *Guida Evalsed* sono individuate 4 tipologie di teoria: la teoria del programma, l'insieme dei modelli logici contenuti nei programmi focalizzata su risorse, realizzazioni, risultati e impatti; la teoria sulla pratica della valutazione, formatasi attraverso le valutazioni del passato; la teoria dell'attuazione e del cambiamento, attraverso la quale cercare di spiegare il cambiamento generato dall'oggetto della valutazione; le teorie delle politiche, che fanno riferimento al corpus teorico di riferimento di ciascuna area d'intervento.

[77] Tavistock Institute, *La guida Evalsed: la valutazione dello sviluppo socio-economico*, traduzione italiana a cura della Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, 2003.

[78] Marchesi, G., Tagle, L., Befani, B., *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Materiali Uval n° 2/2011, UVAL, Roma, 2011.

[79] Stame, N., 'Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare', in Palumbo, M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano, 2001.

- quello 'pragmatista - della qualità', in cui si individuano degli standard di qualità, che sono l'elemento di confronto per stabilire, con la valutazione, quanto ci si è avvicinati a quegli standard;
- quello 'costruttivista - del processo sociale', in cui è centrale il coinvolgimento degli *stakeholders* nella definizione su cosa, nel programma, sia da considerarsi di 'successo', e la valutazione consiste nello spiegare, proprio in funzione di questa definizione, il perché dei risultati raggiunti in quel determinato contesto[80].

Ritengo che la classificazione suggerita dalla Stame raccolga e approfondisca molte delle proposte avanzate dagli altri autori. A tal fine credo utile ricorrere sempre alla Stame (2001) per un esame dei tre approcci.

L'approccio '**positivista - sperimentale**' è nato negli USA ed è stato sviluppato grazie ai contributi di Hyman (1967), Suchman (1967), Carol Weiss (1972), dei classici della sperimentazione (Campbell, 1999) e di autori poliedrici come Rossi e Freeman (1998) e Chen (1990). Secondo questo approccio, la valutazione ha il compito di verificare e misurare se gli obiettivi sono stati raggiunti. Quindi, gli obiettivi sono la pietra di paragone con cui confrontare i risultati raggiunti. Pertanto, è necessario riuscire a definire gli obiettivi del programma (cosa sempre difficile), in modo da individuare variabili e indicatori rispetto ai quali effettuare delle misurazioni, e verificare se il cambiamento che il programma avrebbe dovuto realizzare si è verificato, e se questo è dipeso veramente e unicamente dal programma e non da un'altra causa. In definitiva si tratta di capire se il programma è stato efficace nel conseguire i suoi obiettivi e se l'intervento può essere generalizzabile in casi simili. Il metodo ritenuto più adatto a tali scopi è ritenuto essere quello sperimentale (o in alcuni casi il metodo quasi-sperimentale[81]) (Campbell, 1969) nel quale si mette a confronto un gruppo sperimentale, sottoposto al programma, con un gruppo di controllo (equivalente a quello sperimentale ma che non riceve il programma), e le differenze tra i due gruppi dovrebbero far emergere le responsabilità del programma nel determinare certi risultati. I modelli impiegati inizialmente erano quelli di tipo quasi-sperimentale, in cui non c'era un gruppo di controllo, ma si osservavano diversi gruppi equivalenti in tempi diversi, ossia prima e dopo l'intervento. Successivamente si sono sviluppati metodi sperimentali basati sul confronto tra la situazione con l'intervento e quella senza. Le tecniche di ricerca usate sono tutte quelle quantitative che consentono entrambi i tipi di confronto: dal questionario ai modelli econometrici. Si tratta di un metodo che non è facile da applicare per la difficoltà di trovare dati sulla situazione prima dell'intervento, di controllare eventuali effetti di altre possibili cause, di poter osservare un gruppo in maniera astratta fuori del suo contesto. Due sono i limiti principali attribuiti all'approccio 'positivista-sperimentale'. Il primo è quello di non saper dare la spiegazione del perché si determina un cambiamento, ma solo di riuscire a dimostrare che qualcosa si modifica

[80] Stame, N., 'Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare', in Palumbo, M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano, 2001.

[81] La differenza tra metodo sperimentale e metodo quasi-sperimentale (o non sperimentale) è nel rigore e nell'integrità dell'intervento garantita nel primo dalla netta separazione tra gruppo sperimentale e gruppo di controllo attraverso un processo di assegnazione a ciascun gruppo dei destinatari dell'intervento in maniera casuale. Nel metodo quasi-sperimentale non è possibile procedere a questa assegnazione casuale e il controfattuale è ricostruito poggiandosi su assunti non testabili. Per approfondimenti: Campbell, D.T., 'Riforme come esperimenti', in Stame, N. (a cura di), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2007; Martini, A., Rettore, E., Trivellato, U., 'Valutare gli effetti delle politiche attive del lavoro: la logica controfattuale' in Cantalupi, M., Demurtas, M. (a cura di), *Politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego e valutazione: esperienze e percorsi in Italia e in Europa,* il Mulino, Bologna, 2009; Marchesi, G., Tagle, L., Befani, B., *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Materiali Uval n° 2/2011, UVAL, Roma, 2011.

dopo che è stato intrapresa una determinata azione o introdotta una certa variabile. Il secondo è che non si riesce ad osservare nient'altro che ciò che si è predisposti ad osservare, perché non si è attrezzati per scoprire e capire gli effetti inattesi.
Il secondo approccio, che nasce in contrapposizione al positivismo e pone i valori al centro dell'attività di ricerca, è quello '**pragmatista - della qualità**', secondo cui un programma è giudicato in base ad un'idea di valore, interna al programma stesso e quindi elaborata dai suoi attori o dai valutatori, o esterna al programma e definita attraverso uno standard. Secondo Scriven, fondatore dell'approccio, il valutatore deve condurre una valutazione libera dagli obiettivi ('*goal free evaluation*'), non deve farsi influenzare da questi e deve esprimere un giudizio in base alle proprie competenze e ai propri valori. Per Scriven (1992) il giudizio di valore deve essere espresso sulla base di due aspetti: *merit*, o valore intrinseco ad un'attività, offerto secondo lo standard di 'qualità' di quell'attività, e ha una connotazione assoluta (una cosa è di qualità, secondo gli standard stabiliti, o non lo è); *worth*, o valore estrinseco, che ha una connotazione relativa e tiene conto dei bisogni dei destinatari dell'attività e del contesto in cui questa si svolge[82]. Secondo Scriven la valutazione richiede di: stabilire criteri di merito e standard, misurare la performance dei singoli programmi, dare un punteggio, ordinare più programmi in una graduatoria, sintetizzare i risultati in un giudizio finale di valore. L'elemento distintivo di questo approccio è che non si giudica un programma in funzione dell'ottenimento dei suoi obiettivi, ma confrontandolo con programmi simili attraverso una scala di merito che ne indica la qualità. In questo Scriven si riferisce a tutti quei modi di valutare il rendimento di istituzioni o di servizi che si ispirano alle teorie manageriali del Total Quality Management. La qualità diventa la proprietà da rilevare e a tal fine deve essere scomposta in vari aspetti, per ognuno dei quali devono essere individuati degli indicatori in funzione dei quali bisogna stabilire degli standard di raggiungimento. Trattandosi di un'attività molto complessa e suscettibile di condizionamenti, la determinazione degli standard può seguire diverse modalità, e inoltre può rappresentare sia un limite, nel senso che gli standard fissati possono essere bassi o tali da salvaguardare certe posizioni, sia uno stimolo al miglioramento. Una volta stabiliti gli standard la valutazione ha il compito di misurare le performance rispetto a questi e dare giudizi sugli scostamenti. Nel fare ciò si ricorre spesso ai giudizi degli esperti.
L'approccio '**costruttivista - del processo sociale**' prende spunto dai diversi lavori: quello di Guba e Lincoln (1992) sulla 'quarta generazione della valutazione', in cui si sottolinea l'evoluzione della valutazione alla forma costruttivista; quello di Cronbach (1980) e della *responsive evaluation* di Stake (1980) secondo cui la valutazione è un'attività riferita ad un processo sociale e svolta in un contesto politico in continuo cambiamento; quello dell'"*empowerment evaluation*' di Fetterman (1996) e della 'valutazione orientata all'utilizzatore' di Patton (1986) in cui diventa centrale il ruolo della valutazione di sviluppare le capacità degli utilizzatori; quello della *policy analysis*, in cui si evidenzia la centralità del processo che conduce all'attuazione dei programmi, con tutte le sue conseguenze attese e non attese. Tutti questi lavori sottolineano l'importanza del contributo di ogni attore e la necessità di guardare non tanto al disegno del programma, ma alla sua attuazione che finisce per modificarlo. L'approccio costruttivista risulta utile quando si ha a che fare con situazioni nuove e con programmi pilota, e quando si pensa che non esistano criteri di successo in generale (validi sempre e ovunque), ma quelli che vengono definiti all'interno della situazione specifica. In altre parole, la definizione di cosa sia un successo si forma dopo che il programma è stato varato e non prima; si forma quando si vede come il programma affronta i problemi, quando lo si confronta con altre situazioni e si sente l'opinione dei vari stakeholders, quando si sono

[82] Stame, N., 'Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare', in Palumbo, M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano, 2001.

considerati anche gli effetti inattesi che si sono manifestati (Hirschman, 1988; Tendler, 1982). La realtà è molto più complicata di quanto sembra e può riservare molte più sorprese di quanto sia previsto nello schema di un programma. L'idea di fondo è che la valutazione deve tener conto del fatto che ogni volta che si attua un programma esso muta a contatto con il contesto: i problemi sentiti dai vari *stakeholders* saranno diversi, e le conclusioni raggiunte per un programma non potranno essere generalizzate ad altre situazioni in cui vengono attuati programmi simili. Ciò non significa tuttavia che non si possano trarre delle lezioni da applicare anche altrove. Un programma va analizzato nel suo contesto, sociale e istituzionale. Per fare ciò ci si servirà di analisi di casi, di interviste in profondità, ma non solo: potranno essere utili anche strumenti di indagine quantitativa se colgono un aspetto che gli attori ritengono centrale. Questo approccio è finalizzato ad un uso 'conoscitivo' della valutazione, sia nel senso che esso tende a comprendere la situazione attraverso le interpretazioni che ne danno gli attori, a definire i problemi, a chiarire ciò che si può ottenere coi programmi; sia nel senso del potenziamento delle capacità dei beneficiari di utilizzare il programma per meglio gestire le proprie attività e favorire un processo di apprendimento.
Nella tabella che segue, che, per le sue qualità di chiarezza, riporto così come è elaborata dalla Stame[83], i tre approcci sono posti sinteticamente a confronto e analizzati nelle varie caratteristiche distintive.

tab. 1 - Tre approcci principali alla valutazione: caratteristiche distintive

	Approccio valutativo		
	Positivista - sperimentale	**Pragmatista – qualità**	**Costruttivista - processo sociale**
Pietra di paragone	Gli obiettivi	Gli standard	Ciò che gli *stakeholders* definiscono 'successo'
Autori	Hyman, Suchman Campbell Rossi, Freeman Chen	Scriven Wholey, Donabedian La tradizione del NPM	Stake, Guba, Lincoln Cronbach Patton Fetterman Hirschman, Tendler
Domande	I risultati corrispondono agli obiettivi?	I risultati corrispondono al criterio di qualità?	Cosa è accaduto? Quello che è accaduto è buono?
Direzione dell'indagine	*Top down*	*Top down*	*Bottom up*
Atteggiamento verso i valori	Relativismo: i valori sono quelli del programma	Il valutatore giudica rispetto ai valori (propri, o del concetto esistente di qualità)	I valori sono quelli degli *stakeholders*: a volte si accordano, altre sono in conflitto
Teoria	Una spiegazione causale di come ottenere un miglioramento voluto. Con una buona programmazione si possono prevedere tutti gli effetti	In ogni situazione esiste un concetto di qualità cui aspirare	La realtà è più ricca di quello che si può prevedere; importanza degli effetti inattesi; importanza del processo
Metodo principale di indagine	Esperimenti e quasi-esperimenti; quadro logico	La 'logica del valutare' di Scriven, analisi multicriteri	Analisi comparativa, esplorazione, analisi partecipata
Tecniche	Sondaggi	Analisi di soddisfazione degli utenti, giudizi degli esperti	Studi di caso, interviste, focus groups, osservazioni
Quando e dove	Nei programmi, nei fondi	Nei servizi regolari (sanità,	Nelle situazioni innovative,

[83] Stame, N., 'Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare', in Palumbo, M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano, 2001.

si applica normalmente	strutturali europei, ovunque ci siano obiettivi rispetto ai quali è possibile individuare mezzi e risultati (politiche sociali, del lavoro, …)	istruzione, …), nella valutazione delle Università, nelle carte dei servizi (standard di qualità), nei programmi di riforma del settore pubblico	nei progetti pilota, …
Ambito di riferimento	Il ciclo della decisione	Amministrazione e management del programma	Il contesto, gli *stakeholders*
Utilizzazione	Strumentale per la decisione politica	Strumentale per la gestione e il funzionamento dell'amministrazione	Conoscitiva, *empowerment*
Problemi teorici	La scatola nera: perché dovrebbe esserci questo risultato?	Che cos'è la qualità? Come si formano i valori?	Da dove cominciare?
Problemi di ricerca empirica	Gli obiettivi non sono chiari, i dati non ci sono	Come si fissano gli standard di qualità?	Dove guardare?
Rimedi	Analisi della valutabilità, valutazione tassonomica, mappe concettuali, valutazione basata sulla teoria (Weiss, Toulemonde)	Se non ci sono standard di qualità usare quelli del confronto con altre realtà o col proprio passato, coinvolgere gli utenti nella definizione della qualità	Da cosa nasce cosa, la pratica riflessiva del valutatore
Vantaggi	Serve a programmare meglio	Serve al buon *management*	C'è l'apprendimento per tutti gli *stakeholders*

Fonte: Stame, N., 'Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare', in Palumbo, M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano, 2001

Seguendo la Stame non esistono strumenti che abbiano una validità generale, che siano buoni per tutti gli usi. Ogni approccio ha una propria logica e una propria coerenza interna, e userà alcuni metodi soltanto a seconda delle proprie esigenze. In maniera sintetica si può dire che l'approccio 'positivista - sperimentale' userà metodi di analisi macro come tabelle input/output o modelli econometrici, e micro come esperimenti e sondaggi; che l'approccio 'pragmatista - della qualità' userà metodi macro, come indicatori di benessere sociale, e micro, come giudizi degli esperti e analisi multicriteri; e che l'approccio 'costruttivista - del processo sociale' userà metodi macro di analisi comparata e metodi micro di studi di caso e di valutazione partecipata.
Non è pensabile credere che esista un approccio giusto, ma una combinazione dei diversi approcci in considerazione del modo in cui si formula la domanda di valutazione, che può essere molto diversa per gli stessi tipi di programmi, perché dipende dal contesto e dalle particolari condizioni in cui si sta implementando un programma. La definizione di un metodo di valutazione operativo è legata, quindi, al contesto specifico d'applicazione, all'oggetto e alle finalità della valutazione stessa. Per cui, l'efficacia della valutazione è funzionale, da un lato, alla reciproca coerenza dei principali caratteri di questi tre aspetti (contesto, oggetto, finalità), e, dall'altro, all'armonia riscontrabile tra gli stessi e il metodo prescelto. Nel momento in cui il contesto muta, le ampie potenzialità degli approcci razionali, che si basano sulla convinzione che sia possibile, attraverso modelli molto formalizzati e di derivazione prettamente matematica, individuare una soluzione ottima per ogni problema, non sono sufficienti ad esprimere giudizi di valore in grado di ottimizzazione le scelte e prendere decisioni. La complessità, l'incertezza, la molteplicità d'obiettivi e aspirazioni, la pluralità di soggetti interagenti, limitano le capacità di questi approcci. Questo non significa dare centralità al buon senso dei soggetti e rifiutare ogni regola, ma avere ben chiaro che strumenti e criteri scientifici

e tecnici possono migliorare i processi decisionali ed attuativi[84]. In definitiva, l'approccio valutativo non assume significato in funzione di una sua possibile razionalità metodologica, ma in considerazione della sua capacità di attivare processi informativi che altrimenti non si sarebbero sviluppati, e questa capacità non è legata in modo esclusivo all'uso di uno schema particolare di analisi. Per questo, nel mondo della valutazione, si sta ponendo sempre più attenzione all'idea del pluralismo degli approcci, in cui emergono, come più interessanti, il filone dei metodi misti (Green e Caracelli, 1997) che cerca di proporre la complementarità tra i pregi dei diversi approcci per far fronte ai loro limiti, e quello della contaminazione tra approcci. Quest'ultimo sembra essere quello più promettente, soprattutto nelle due forme della 'valutazione basata sulla teoria' di Carol Weiss[85] e della 'valutazione realistica' di Pawson e Tilley[86]. Due modelli in cui, attraverso l'utilizzo di metodi provenienti dai vari approcci (sperimentali e partecipativi, quantitativi e qualitativi, ecc.), è centrale la ricerca del modo particolare, tra una molteplicità di ipotesi plausibili, che permette il funzionamento di un programma. La 'valutazione basata sulla teoria' di Carol Weiss cerca di individuare le assunzioni sul perché un programma dovrebbe funzionare. Ogni assunzione sarà formulata come una serie di eventi collegati. La valutazione segue così ogni passo per vedere se gli eventi che si pensava avrebbero avuto luogo nel programma si sono poi effettivamente realizzati. La considerazione di fondo è che i nessi causali non sono affatto automatici e potrebbero spezzarsi per una serie di ragioni che dipendono dall'ambiente socio-economico e istituzionale e dai comportamenti degli attori. Il valutatore confronterà le varie assunzioni e proporrà, in base ai propri giudizi, i cambiamenti dei programmi che riterrà opportuni.
La 'valutazione realistica' proposta da Pawson e Tilley (1997) si pone criticamente nei confronti dell'approccio positivista ed in particolare rifiuta il concetto di 'causalità sequenziale' secondo cui il fine della valutazione è di dimostrare, attraverso un'analisi controfattuale, che un risultato è ottenuto esclusivamente dalla somministrazione di un determinato input, e che è possibile generalizzarlo ad altre realtà, nel tentativo di una sua semplificazione. La 'valutazione realistica', invece, non cerca di ridurre la complessità, ma di farla emergere, e utilizza a tal fine il concetto di 'causalità genetica', per cui si cerca di comprendere quali meccanismi, tra i tanti possibili e diversi presenti in ogni contesto, possono spiegare l'ottenimento di certi risultati a partire da determinati input. In definitiva la spiegazione realistica si basa sulla soluzione della seguente formula:

'esito = meccanismo + contesto';

per cui, per spiegare determinati esiti bisogna indagare i meccanismi soggiacenti e operanti in maniera specifica in funzione della particolare natura dei contesti[87]. In un certo senso, Pawson e Tilley sono più vicini all'approccio costruttivista, secondo cui per scoprire il meccanismo nel contesto è necessario capire 'cosa funziona meglio dove' attraverso il lavoro a contatto con gli *stakeholders*. Inoltre, essi sostengono che nella ricerca del significato da dare ai risultati in funzione dei meccanismi e del contesto si debbano utilizzare tutti i possibili metodi, e che in ogni situazione ci potranno essere più meccanismi che si adattano a vari contesti. Sarà la

[84] Magnatti, P., 'Esperienze di politica industriale a livello locale. Quali esigenze di valutazione', in Bezzi, C., Scettri, M. (a cura di), *La valutazione come ricerca e come intervento*, Irres, Perugia, 1994.
[85] Weiss, C., 'Theory-based Evaluation: Past, Present and Future', in D. J. Rog e D. Fournier (a cura di), *Progress and Future Directions in Evaluation: Perspectives on Theory, Practice and Methods*, New Directions for Program Evaluation, n. 76, Jossey Bass, San Francisco, 1997.
[86] Pawson, R., Tilley, N., *Realistic Evaluation*, Sage, London, 1997.
[87] Pawson, R., Tilley, N., 'Un'introduzione alla valutazione scientifica realistica', in Stame, N. (a cura di), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2007.

valutazione realista che cercherà di chiarire quale meccanismo abbia funzionato nel contesto specifico[88].

tab. 2 - Confronto tra causalità sequenziale e causalità genetica per Pawson e Tilley

Causalità sequenziale (sperimentatori sociali; Campbell)	Causalità genetica (Pawson e Tilly, la tradizione 'realista' di Scriven)
Un'ipotesi è provata se si può stabilire che il risultato è solo l'effetto dell'input	Il risultato è uguale alla somma di meccanismo più contesto
Il contesto non conta, anzi per generalizzare non se ne deve tenere conto	Il contesto conta
Un programma funziona quando se ne prova la generalizzabilità	La generalizzabilità non ha senso, anzi è la colpa del'idea che 'niente funziona'
Un programma è una teoria del cambiamento	Un programma è un suggerimento che qualcuno che ne ha le potenzialità può raccogliere
La molteplicità dei meccanismi è concepita come presenza di ipotesi rivali, ma poi ce ne deve essere una che prevale, che è quella giusta	In ogni situazione sono possibili più meccanismi, che si adattano a più contesti
Per rilevare la causalità un disegno di valutazione deve riguardare tanti casi, da accorpare per avere un'unica risposta (i casi sono esempi di una generalità)	Per rilevare la causalità un disegno di valutazione dovrebbe riguardare tanti contesti nei quali sia possibile identificare i diversi meccanismi (casi da confrontare)
Si concentra sul metodo	Si concentra sulla teoria
Non è interessata al processo e alle persone	È interessata al processo; i diversi gruppi di persone creano il contesto
Punta alla triangolazione dei metodi	È per il pluralismo dei metodi

Fonte: Stame, N., 'Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare', in Palumbo, M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano, 2001.

La scelta dell'approccio per la valutazione del PIA/PIT

Sin qui abbiamo ripercorso l'evoluzione della teoria valutativa ed individuato diversi approcci che possono essere usati nel processo di valutazione. Ognuno di questi ha le sue caratteristiche e si adatta meglio di altri a situazioni specifiche. Come scegliere l'approccio giusto? Bisogna tenere conto della peculiarità e della numerosità degli attori coinvolti, delle condizioni territoriali, sociali, politiche ed economiche, della natura dell'intervento, delle ipotesi sui nessi causali, della definizione degli esiti. L'approccio da adottare dipende, in definitiva, dalla situazione in cui la valutazione avviene e non è detto che ci sia totale incompatibilità tra gli approcci, anzi, spesso, sono possibili combinazioni tra questi, anche se tale sintesi necessita un'attenzione procedurale molto forte.
Per facilitare la scelta dell'approccio può essere utile ricorrere alla classificazione degli interventi proposta dalla Rogers (2008), secondo cui è possibile distinguere le situazioni in *semplici*, *complicate* e *complesse*[89] a seconda del livello di conoscenza delle relazioni di causa ed effetto tra gli elementi e della loro natura (fig. 1). Una situazione può essere definita 'semplice' quando c'è una diffusa e solida conoscenza delle relazioni esistenti all'interno di un intervento ed è possibile individuare le catene causali lineari che legano gli elementi, ed, inoltre, gli esiti sono misurabili, chiari e specifici. Una situazione è definita 'complicata' quando è necessario coordinare, attraverso l'attivazione di diverse competenze, numerosi elementi legati da

[88] Stame, N., 'Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare', in Palumbo, M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano, 2001.
[89] Rogers, P., *Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions*, Evaluation, vol. 14, Sage Pubblications, 2008.

relazioni iterative secondo catene causali che possono essere sia lineari che non lineari. In questo caso ci possono essere uno o più meccanismi che operano contemporaneamente in più contesti e gli esiti possono essere molteplici e vaghi. Infine, una situazione è definita 'complessa' quando i meccanismi sono molteplici e si sovrappongono e gli elementi sono legati da relazioni non lineari imprevedibili e mutevoli e sono inseriti in un contesto di incertezza e conflitto. Per di più, spesso, gli esiti non sono definiti e possono essere individuati solo a posteriori[90] (un intervento complesso è per esempio quello di sviluppo locale in cui è alta la variabilità in funzione del contesto e particolarmente strutturate e poco prevedibili risultano essere le relazioni tra gli attori).

fig. 1 - La classificazione degli interventi secondo Patricia Rogers

Situazioni semplici	Situazioni complicate	Situazioni complesse
- C'è una diffusa e solida conoscenza delle relazioni esistenti all'interno di un intervento. - È possibile individuare le catene causali lineari che legano gli elementi. - Gli esiti sono misurabili, chiari e specifici.	- Ci sono numerosi elementi legati da relazioni iterative secondo catene causali che possono essere sia lineari che non lineari. - Uno o più meccanismi possono operare contemporaneamente in più contesti, e gli esiti possono essere molteplici e vaghi.	- I meccanismi sono molteplici e si sovrappongono. - Gli elementi sono legati da relazioni non lineari imprevedibili e mutevoli e sono inseriti in un contesto di incertezza e conflitto. - Spesso, gli esiti non sono definiti e possono essere individuati solo a posteriori.
▼	▼	▼
Approccio sperimentale	**Approccio basato sulla teoria**	**Approccio basato sulla teoria**

Fonte: ns. elaborazione

Mentre l'approccio sperimentale (basato sul controfattuale) può essere più adatto in situazioni semplici, quando si possono selezionare delle coppie di comunità sufficientemente equivalenti da confrontare in seguito alla 'somministrazione' dell'intervento, un approccio basato sulla teoria è più idoneo alle situazioni complicate o complesse, quando l'intervento non ha un'applicazione omogenea, ma varia in funzione delle diverse comunità in cui è attuato. Nelle politiche pubbliche le azioni sono mutevoli e diversificate in funzione dei contesti, determinano relazioni causali non lineari, esiti diversi e reazioni dei beneficiari influenzate dal particolare sistema di valori, cultura e condizioni socio-economiche tipiche del territorio in cui l'intervento è attuato. In questo caso, l'utilizzo di un approccio valutativo, come quello realista, che cerca di indagare i meccanismi che spiegano il funzionamento dell'intervento e non solo se l'intervento funziona, appare più adatto[91].

Fin qui la scelta dell'approccio (o dell'insieme di approcci) è stata affrontata a livello generale, ossia ponendo ad oggetto dell'osservazione un qualsiasi programma. Si tratta di suggerimenti di comportamento validi in qualsiasi situazione, e quindi anche per la valutazione del Progetto Intergrato di Agevolazione (PIA) di un PIT pugliese. Trattandosi di un programma di sviluppo locale di tipo socio-economico è necessario introdurre delle ulteriori specificazioni?

[90] Marchesi, G., Tagle, L., Befani, B., *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Materiali Uval n° 2/2011, UVAL, Roma, 2011.

[91] Marchesi, G., Tagle, L., Befani, B., *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Materiali Uval n° 2/2011, UVAL, Roma, 2011.

Anche in questo caso viene in aiuto la letteratura. Per il Tavistock Institute[92], quando si prendono in considerazione i programmi di sviluppo socio-economico, la decisione su come valutarli non può non tenere conto delle loro caratteristiche, ed in particolare del fatto che:

~ cercano di affrontare problemi strutturali persistenti e difficili da trattare;

~ si compongono di molteplici interventi, con una struttura multi-dimensionale, che si rafforzano reciprocamente;

~ sono fatti per soddisfare i bisogni dei contesti in cui hanno luogo;

~ sono inseriti in un quadro più ampio di politiche (nazionali o internazionali);

~ la costruzione del partenariato e l'elaborazione di una risposta ai bisogni emergenti segue sia un approccio 'dal basso' che 'dall'alto';

~ hanno bisogno di tempi lunghi per produrre effetti in grado di generare un cambiamento sostenibile.

fig. 2 - La valutazione dei programmi di sviluppo socio-economico

Se	**Se**
I programmi coprono un intero territorio I fondi spesi nel programma sono significativi per il territorio Il territorio è abbastanza grande o sufficientemente chiuso	Il contesto e i portatori di interesse hanno un ruolo centrale Prevale l'approccio "dal basso" L'evoluzione temporale è fondamentale Interagiscono molti fattori
▼	▼
Metodi di tipo sperimentale	**Metodi basati sulla teoria**

Fonte: ns. elaborazione

In funzione delle caratteristiche appena presentate, nel momento in cui si procede alla valutazione di interventi per lo sviluppo socio-economico i metodi econometrici sono considerati più appropriati (fig. 2) quando i programmi coprono un intero territorio, i fondi spesi nel programma sono significativi rispetto all'economia del territorio considerato, il territorio è abbastanza grande (un Paese o una vasta regione) o sufficientemente chiuso affinché il funzionamento della sua economia possa essere considerato in modo isolato. Nel caso della valutazione dello sviluppo locale, in cui il ruolo del contesto e l'attivismo dei portatori di interesse del territorio sono centrali, i metodi che si basano sul coinvolgimento di tutti gli attori interessati, che seguono l'evoluzione temporale dell'intervento (visto che lo sviluppo locale procede attraverso un certo numero di fasi che si influenzano in maniera susseguente), e che riescono a cogliere l'interazione dei molti fattori che concorrono al processo di sviluppo, si rivelano particolarmente appropriati. La natura 'dal basso' degli interventi di sviluppo locale, il loro essere frutto di particolari combinazioni, e la caratteristica di diversificarsi a seconda del contesto di riferimento, rendono difficile l'uso di metodi di tipo sperimentale. Per questo l'approccio realista, in cui il contesto gioca un ruolo prioritario nel determinare certi risultati, trova, in questi casi, una maggiore giustificazione[93]. Quanto appena detto può essere esteso alla valutazione del PIA/PIT, che è un programma di agevolazione complesso, che richiede

[92] Tavistock Institute, *La guida Evalsed: la valutazione dello sviluppo socio-economico*, traduzione italiana a cura della Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, 2003.

[93] Tavistock Institute, *La guida Evalsed: la valutazione dello sviluppo socio-economico*, traduzione italiana a cura della Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, 2003.

l'integrazione, all'interno di un unico progetto, di diverse misure (di ricerca e sviluppo, di formazione, di sostegno agli investimenti e all'occupazione), che si inserisce nel contesto locale creando relazioni specifiche sul territorio (tra imprese, amministrazioni, centri di ricerca, studenti e lavoratori, scuole, …), che coinvolge un gruppo limitato di beneficiari diretti e dalle caratteristiche molto differenti (si va dai produttori di mobili, a quelli di abiti, a quelli di alimenti, a quelli di farmaci), che produce esiti difficilmente misurabili e soprattutto diffusi su periodi di tempo lunghi. In funzione di tutto ciò l'approccio realista sembra essere quello che può garantire, più di altri, la possibilità di indagare con maggior successo il PIA/PIT e permettere di scoprire i meccanismi che stanno dietro gli esiti che si sono determinati, arrivando a conclusioni valutative accettabili (fig. 3).

fig. 3 - L'approccio per la valutazione del PIA/PIT

Il PIA/PIT è un programma:

1. complesso
2. che integra diverse misure e diversi interventi
3. che si inserisce in un contesto specifico
4. che coinvolge un numero limitato di beneficiari dalle caratteristiche differenti
5. i cui esiti sono difficilmente misurabili e diffusi su periodi di tempo lunghi

▼

Valutazione realista

Fonte: ns. elaborazione

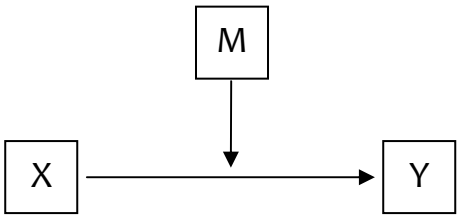
Avendo individuato l'approccio valutativo considerato più adatto al caso in esame è necessario approfondirne la conoscenza; è quello che avviene nei paragrafi che seguono.

La valutazione realistica

Come scrivono Pawson e Tilley[94], la valutazione realistica è una specie di valutazione guidata dalla teoria. I programmi sono formati da una visione di cambiamento (su errori che potrebbero essere corretti, su condizioni di ineguaglianza che potrebbero essere alleviate) e questi avranno successo o falliranno a seconda se tale visione si dimostrerà più o meno esatta. In base a tali considerazioni, la valutazione, sempre secondo i due autori, ha il compito di testare le teorie sottostanti al programma al fine di migliorarlo; ed in particolare, quando si valuta in maniera realistica, bisogna sempre interrogarsi se il piano di base è plausibile, durevole, praticabile e valido. La valutazione realistica non si chiede 'cosa funziona?' o 'il programma lavora?', ma 'cosa lavora, per chi, in quali circostanze, rispetto a cosa, come e perchè?'. La pietra miliare del progetto realista è il punto di vista su come l'intervento può causare il cambiamento. Ed è solo comprendendo e provando il suo complesso sistema di cambiamento che si può valutare un programma.
Secondo la valutazione realistica i programmi sono teorie, sono integrati, attivi e parte di un sistema aperto. I programmi sono 'teorie' nel senso che intervengono in un sistema sociale esistente e cercano di generare cambiamenti nei comportamenti, negli eventi o nelle condizioni attraverso l'introduzione di input nuovi. Spesso le teorie del programma sono multiple, specchio delle tante decisioni prese per disegnare e implementare l'intervento, e l'efficacia del programma nel suo complesso dipenderà dall'efficacia combinata di ciascuna teoria. I

[94] Pawson, R., Tilley, N., *Realistic Evaluation - paper*, British Cabinet Office, London, 2004.

programmi sono 'integrati' nel senso che fanno parte del contesto nel quale sono chiamati ad operare ed in cui è il complesso funzionamento delle relazioni sociali che genera cambiamenti nei comportamenti, negli eventi e nelle condizioni. Pertanto, un requisito fondamentale della valutazione realistica è di porre particolare attenzione ai differenti strati della realtà sociale che compongono e sostengono i programmi. I programmi sono 'attivi' nel senso che i loro effetti sono generalmente prodotti dall'impegno attivo e dal ragionamento dei singoli individui coinvolti, e ciò significa che la comprensione delle interpretazioni dei partecipanti al programma è parte integrante della valutazione dei suoi risultati. I programmi sono 'sistemi aperti' nel senso che non possono essere completamente isolati e mantenuti costanti, sono soggetti a continue trasformazioni perché ci possono essere eventi imprevisti, cambiamenti politici o tecnologici e altri avvenimenti che possono modificarli ed influire sulle condizioni di attuazione e sui risultati.
In base a tutto ciò l'approccio realista considera i programmi come un insieme di sofisticate interazioni sociali inserite in una realtà complessa, e per cercare di spiegarli ricorre a quattro concetti chiave: '*meccanismo*', '*contesto*', '*esito*', e '*configurazione contesto-meccanismo-esito*'. I '*meccanismi*', la cui individuazione è il primo passo di una valutazione realistica, costituiscono quei funzionamenti che, per il tramite dei soggetti coinvolti e delle risorse disponibili, consentono ai programmi e agli interventi di determinare i loro effetti. Non si tratta di una particolare variabile, ma della spiegazione di quelle interrelazioni nei processi che sono responsabili dell'esito. Il meccanismo è quindi considerato come responsabile della relazione presente tra le due variabili (figura sottostante).

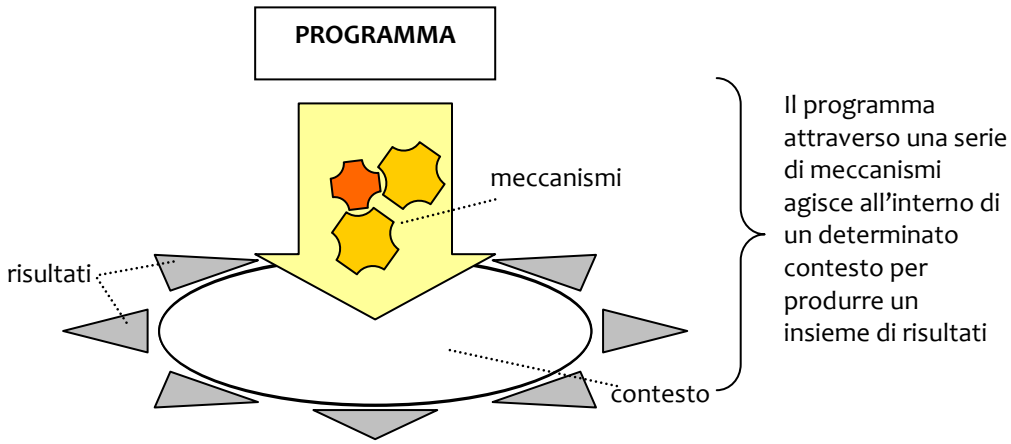


La valutazione realistica inizia con il ricercatore che postula i meccanismi attraverso cui un programma può funzionare. Questi meccanismi possono essere diversi e determinare sia processi positivi che negativi, e quindi spiegare non solo i successi ma anche i fallimenti del programma. In definitiva i meccanismi sono quelle modalità attraverso le quali ogni componente del programma causa il cambiamento; spiegano la logica di un intervento, e «tracciano il destino della teoria del programma»[95]. È importante sottolineare che i meccanismi non sono generali e attivi sempre e ovunque, ma solo in particolari circostanze e contesti. Il '*contesto*' descrive quelle caratteristiche e condizioni (risorse) nei quali i programmi sono introdotti e che influiscono sull'operatività dei meccanismi. Per la valutazione realistica il successo dei programmi dipende dal particolare contesto nel quale operano, dove per contesto non si fa riferimento solo ad un luogo, ma anche ad un sistema di relazioni interpersonali e sociali, o a delle condizioni biologiche, tecnologiche, culturali, legali ed economiche. Non tutte le risorse a disposizione dei destinatari dell'intervento contribuiscono alla definizione del contesto, ma solo quelle che ne influenzano il comportamento e le scelte. A causa della rilevante differenza esistente tra contesti e della numerosità dei meccanismi agenti, ogni programma è suscettibile di avere mix di 'esiti'. Gli 'esiti' sono quelle conseguenze intenzionali e non intenzionali dei programmi, il cambiamento nella regolarità sotto osservazione, che derivano dall'attivazione di differenti meccanismi in contesti differenti. Secondo la valutazione

[95] Pawson, R., Tilley, N., *Realistic Evaluation - paper*, British Cabinet Office, London, 2004.

realistica il successo o il fallimento di un programma non può basarsi su una singola misura di risultato, ma sull'analisi e comprensione di un insieme di misure e del confronto tra queste. La nozione di '*esiti*' permette una valutazione più sensibile dei programmi complessi. La '*configurazione contesto-meccanismo-esito*' descrive come i diversi componenti di un programma hanno bisogno di essere armonizzati. Questo concetto definisce i modelli che indicano come i programmi attivano meccanismi che, sotto particolari condizioni, causano alterazioni nella regolarità dei comportamenti o degli eventi. In pratica, si mettono insieme la variazione dei meccanismi e le variazioni rilevanti del contesto per spiegare la variazione degli esiti. In definitiva la 'configurazione contesto-meccanismo-esito' rappresenta la forma[96] con cui sono espresse le teorie nella valutazione realista, all'interno della quale la teoria è identificata come una teoria scientifica fondata su precedenti ricerche, o come una teoria (insieme di idee sul funzionamento) sviluppata dagli attori coinvolti nell'intervento. Tutte le teorie individuate dovranno essere testate nella ricerca empirica, e sottoposte al giudizio degli attori principali, che conoscono l'intervento da vicino, con il fine di discuterle e di sottoporle ad un eventuale modifica. Il valutatore ha il compito di rifinire o rigettare la 'configurazione contesto-meccanismo-esito' in funzione delle informazioni e delle reazioni raccolte, fino a che non arriva alla configurazione finale che rappresenta meglio il fenomeno che si vuole spiegare[97]. Una buona valutazione, ci dice Pawson, è quella che riesce a spiegare l'unico e complesso insieme dei risultati.

fig. 4 - La 'configurazione contesto-meccanismo-esito' della valutazione realistica



Strategie e metodi della valutazione realistica

La valutazione realistica si basa su una logica di indagine che ricorre a differenti strategie e vari possibili disegni di ricerca. Per questo non prevede l'uso di tecniche particolari, ma ha un approccio metodologico multiplo (in cui metodi quantitativi o qualitativi sono ugualmente

[96] Marchesi, G., Tagle, L., Befani, B., *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Materiali Uval n° 2/2011, UVAL, Roma, 2011.
[97] Marchesi, G., Tagle, L., Befani, B., *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Materiali Uval n° 2/2011, UVAL, Roma, 2011.

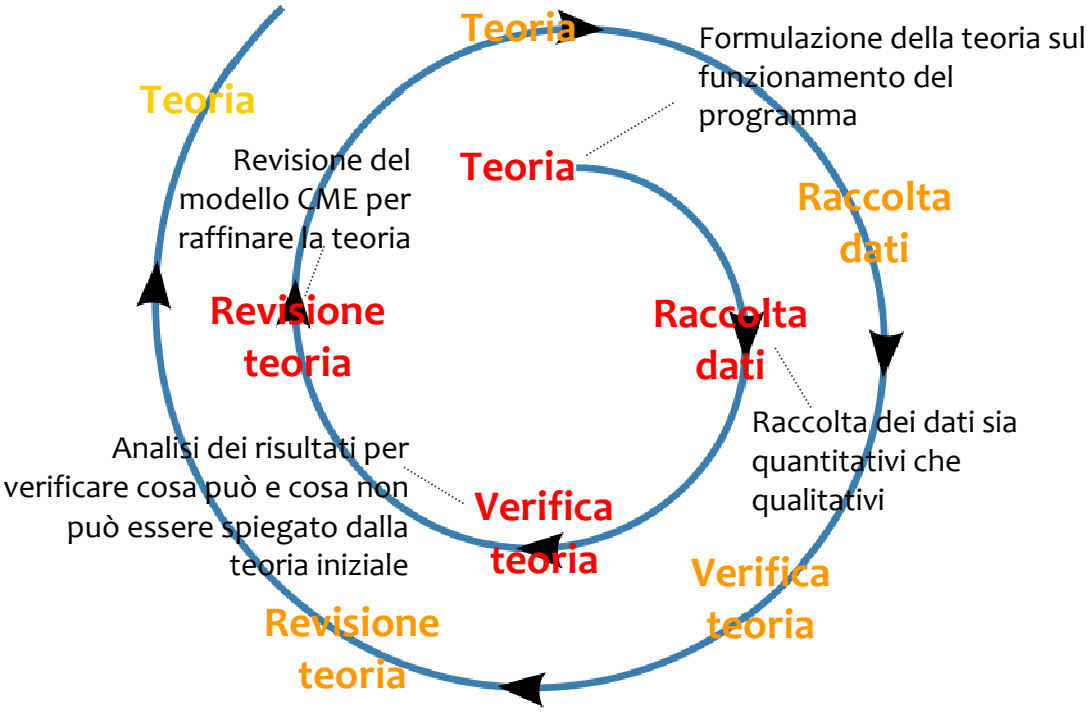
considerati) che ha il fine di raggiungere un equilibrio complessivo attraverso il rispetto delle ipotesi realistiche elaborate e da verificare e dei dati disponibili[98].
La valutazione realistica, quindi, è un approccio guidato dalle ipotesi, e queste ipotesi possono derivare da diverse fonti: gli attori principali, i documenti amministrativi del programma, il quadro legislativo, la letteratura scientifica e, anche, 'l'immaginazione sociologica'. Come procedere? È importante scomporre il programma nei meccanismi attraverso i quali lavora, individuare i vari contesti in cui i meccanismi si possono attivare e suggerire un insieme di potenziali risultati (sia successi che fallimenti) che possono determinarsi (vedi tabella sottostante sulle ipotesi realiste). Bisogna creare una lista di differenti ragioni del 'perché' e 'per chi' e 'in quali circostanze' ogni programma può o non può lavorare.

tab. 3 - Esempio di griglia delle ipotesi realiste

Meccanismi plausibili	Contesti potenziali	Esiti possibili
M1	C1	E1
M2	C2	E2
M3	C3	E3

Cerchiamo di capire meglio qual è la sequenza procedurale da seguire (Fig. 5), sottolineando però l'importanza della continua interazione tra le varie fasi, per cui l'acquisizione di nuove informazioni durante la ricerca serve a rimettere in discussione, in un processo ricco di sovrapposizioni e di rimandi, la teoria elaborata inizialmente.

fig. 5 - Le fasi della valutazione realistica



[98] Pawson, R., Tilley, N., *Realistic Evaluation - paper*, British Cabinet Office, London, 2004.

La valutazione realistica inizia con l'individuazione e la formalizzazione delle teorie del programma che devono essere verificate. Questo può avvenire ricorrendo all'analisi documentale, alle interviste agli attori principali (ideatori ed attuatori del programma, professionisti, …), a studi valutativi precedenti ed alla letteratura disponibile. Il passo successivo è la raccolta dei dati, sia quantitativi che qualitativi, che consentiranno di interrogarsi sulle ipotesi elaborate. Il terzo passo è la verifica dell'insieme delle ipotesi sulla 'configurazione di contesto-meccanismo-esito', usando l'insieme dei dati assemblati nella fase precedente e provando, come dice Pawson, a «seguire le 'impronte' dei risultati lasciate dal programma»[99]. Per fare questo non si ricorre ad un metodo specifico, ma a quei metodi ritenuti più adatti in funzione del disegno di ricerca e dei dati disponibili. Un ruolo fondamentale in tal senso è attribuito all'analisi sul campo, dove le teorie elaborate dal ricercatore devono essere sottoposte, attraverso l'intervista, agli attori principali del programma che hanno una conoscenza più diretta dell'intervento. La principale aspettativa realistica è che ci saranno successi e fallimenti in ogni intervento e tra gli interventi. L'ultimo passo è la valutazione e l'interpretazione delle analisi per verificare se queste supportano o rifiutano le teorie elaborate sul funzionamento del programma, e, quindi, se sia necessario o meno revisionare queste teorie e riprendere il percorso di raccolta e analisi dei dati sino all'ottenimento di quella particolare 'configurazione di contesto-meccanismio-esito' ritenuta soddisfacente.
Nell'approccio realista è di fondamentale importanza la relazione tra valutatori e attori rilevanti (*stakeholders*). Questi ultimi sono visti come la chiave per individuare la teoria del programma e raccogliere dati sul suo funzionamento, valendosi dell'esperienza maturata e delle informazioni sull'intervento che hanno sviluppato; però è necessario evitare di attribuire a questi la titolarità della conoscenza assoluta.
Data la complessità sociale e la complessità dei programmi che in questa realtà vanno ad inserirsi, la loro variabilità nel tempo e nello spazio e la dinamicità della relazione tra i due sistemi, l'approccio realista, che fa del pragmatismo una sua colonna portante, sostiene che la comprensione dell'evaluando e le conclusioni di una valutazione non possono che essere parziali e provvisorie, e che inferire su come un programma causi i risultati osservati sia un'operazione particolarmente problematica in considerazione dei diversi meccanismi che agiscono in un particolare contesto. Quindi, per cercare di risolvere questo problema di attribuzione (cosa ha causato i cambiamenti in un determinato contesto), la valutazione realistica prova a capire come i meccanismi individuati danno senso all'insieme di risultati osservati. Questo avviene attraverso un processo di generazione e di analisi delle possibili spiegazioni alternative dei risultati. Il realismo suppone che la valutazione permetta di imparare lezioni dai diversi programmi operando a 'medio raggio', ossia descrivendo gli interventi attraverso concetti che si posizionano tra le grandi idee di policy e la realtà giornaliera dell'implementazione. In ogni caso è impossibile attendersi la spiegazione di ogni cosa attraverso una singola valutazione. Pertanto, le conclusioni a cui si può arrivare possono indicare che:

- un particolare intervento lavora in diversi modi;
- ci sono diverse modalità per realizzarlo;
- è più efficace con alcuni gruppi;
- troverà maggiore utilizzazione in un luogo piuttosto che in un altro;
- ci sono conseguenze intenzionali e non intenzionali;
- i suoi effetti potranno essere sostenuti o ridotti;

[99] Pawson, R., Tilley, N., *Realistic Evaluation - paper*, British Cabinet Office, London, 2004.

~ combinazioni di attributi possono essere messe in opera per rendere un programma più efficace;
~ ci sono le potenzialità per la trasferibilità usando concetti che le legano ad altre teorie del programma (a tal proposito, può essere utile ricorrere a processi che individuano similarità e differenze con l'evidenza esistente);
~ ci sono spiegazioni alternative che devono essere prese in considerazione.
Tutto ciò conduce al concetto di provvisorietà delle conclusioni. La valutazione realistica cerca di testare una teoria, che potrà solo essere supportata dalle conclusioni, ma mai provata definitivamente. Ci dice Pawson che non ci si può illudere che la valutazione riesca a coprire ogni processo e ogni risultato del programma. Per questo i ricercatori devono essere sempre pronti ad ulteriore lavoro e a chiarire, ogni volta, la portata e i limiti della propria ricerca. Secondo Pawson i «programmi sono teorie incarnate» e alla fine la valutazione realistica non è altro che un processo di ricerca attraverso il quale si produce, partendo da una teoria del programma, una teoria del programma più raffinata.

I meccanismi

Come abbiamo visto, l'approccio realista formalizza la teoria come una 'configurazione di contesto-meccanismo-esito', in cui il meccanismo spiega i comportamenti, le scelte e le decisioni dei soggetti coinvolti nell'intervento che portano ad un certo risultato. In questo quadro i destinatari di un programma sono visti come individui autonomi, che compiono scelte ed elaborano strategie sulla base di atteggiamenti, di stati d'animo, di un sistema proprio di vincoli, opportunità e preferenze. Tali strategie possono essere orientate solo se l'intervento riesce ad agire sulle scelte dell'individuo modificando l'insieme complesso e particolare di motivazioni che le determinano. È evidente come nell'approccio realista le differenze tra i destinatari di una politica siano considerate fondamentali nel determinare esiti diversi, e che pertanto non possano essere eliminate perché lontane da una distribuzione considerata normale[100].
Da tutto ciò emerge con evidenza la caratteristica dei meccanismi di essere difficili da osservare e la delicatezza del lavoro del ricercatore che per identificarli si deve muovere tra conoscenze teoriche e informazioni provenienti dagli attori.
Ma se l'individuo con le sue scelte personali è il principale osservato nella valutazione di un programma, i meccanismi che interessano la valutazione realista sono quelli che spiegano i comportamenti degli attori (ed in particolare dei destinatari della politica).
Una prima serie di meccanismi spiega il comportamento degli individui in funzione del loro sistema (e della combinazione) di:
~ vincoli/opportunità, legati alla presenza o meno di fattori (di tipo economico, legale, burocratico, sociale, …) che possano limitare o favorire certe azioni, come ad esempio, la disponibilità o meno di capitale sociale;
~ credenze/convinzioni, cioè idee sul valore, l'utilità, la forza, la chiarezza, l'attendibilità o l'accessibilità di certe informazioni o conoscenze;
~ desideri/preferenze, ossia i gusti e le inclinazioni personali.

[100] Marchesi, G., Tagle, L., Befani, B., *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Materiali Uval n° 2/2011, UVAL, Roma, 2011.

Un'altra serie di meccanismi ha a che fare con la formazione degli atteggiamenti, vale a dire con il modo di porsi in funzione di una particolare situazione. Di questa famiglia di meccanismi fanno parte:
~ lo spillover (o estensione), ovvero il mantenimento di un atteggiamento (positivo o negativo) in situazioni diverse;
~ lo spiazzamento, cioè l'impossibilità di adottare un certo atteggiamento perche si è impegnati (o si hanno le risorse impegnate) in un'altra situazione;
~ la compensazione, che si verifica quando si assume un certo atteggiamento per superare la situazione di frustrazione derivante da un'altra situazione.
Un ulteriore gruppo di meccanismi riguarda gli stati d'animo che possono essere di base (piacevoli: derivanti dall'amicizia, dal riconoscimento dagli altri, dalla valorizzazione delle proprie capacità, …; spiacevoli: derivanti dal conflitto, dallo spreco delle proprie capacità, …) o derivati, ossia che derivano da modificazioni temporali degli stati d'animo di base, come la speranza (anticipazione di uno stato d'animo piacevole) o il timore (anticipazione di uno stato d'animo spiacevole). Altri stati d'animo derivati sono l'effetto consumo, secondo cui le sensazioni passate si estendono al presente tramite il ricordo, l'effetto contrasto, che avviene quando ad una situazione passata si contrappone una sensazione presente di segno opposto, ed il rafforzamento, che stimola certi comportamenti con un sistema di premi (a cui è legata la speranza) e sanzioni (a cui è legato il timore)[101].

MECCANISMI PRINCIPALI

SCELTE	ATTEGGIAMENTI	STATI D'ANIMO
vincoli/opportunità	**spillover (estensione)**	**di base** (piacevoli o spiacevoli)
credenze/convinzioni	**spiazzamento**	**derivati:**
desideri/preferenze	**compensazione**	speranza timore effetto consumo effetto contrasto rafforzamento

La tecnica del caso di studio

Come abbiamo visto, Pawson ci dice che il compito di chi voglia realizzare una valutazione realistica è quello di partire da una teoria sul funzionamento di un programma o di una politica e di produrre, attraverso il processo di ricerca, una «teoria più raffinata». Avendo come obiettivo quello di capire il funzionamento delle politiche integrate territoriali attraverso lo studio dei Programmi Integrati di Agevolazione (PIA) di due PIT pugliesi, focalizzerò l'attenzione su due casi; questo vuol dire che proverò a definire e poi a raffinare le ipotesi sui meccanismi che governano i programmi oggetto dell'analisi utilizzando la tecnica del caso di studio.
Il caso di studio è un metodo attraverso il quale si cerca di migliorare la conoscenza quando l'oggetto d'analisi è complesso, e si basa sulla comprensione ampia dell'evaluando tramite un'estesa descrizione ed analisi, tenendo conto dell'insieme delle sue caratteristiche e del

[101] Marchesi, G., Tagle, L., Befani, B., *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Materiali Uval n° 2/2011, UVAL, Roma, 2011.

particolare contesto di riferimento[102]. Tre sono gli elementi chiave della definizione appena fornita: la complessità dell'oggetto, la comprensione globale e l'estensiva descrizione e analisi. Quando si parla di complessità dell'oggetto si fa riferimento all'impossibilità di identificare con precisione un legame tra questo, e gli input che lo contraddistinguono, e i risultati. Con "comprensione globale" si vuole sottolineare che l'obiettivo dello studio di caso è di ottenere un quadro, il più accurato possibile, su ciò che sta accadendo e di spiegarne il perché. Il terzo elemento chiave, "l'estensiva descrizione e analisi", evidenzia la necessità di descrizioni ricche, piene di informazioni provenienti da più fonti di dati (interviste, osservazioni sul campo, documenti, …), che devono essere messe a confronto attraverso una tecnica chiamata "triangolazione", che permette di verificare l'affidabilità delle conclusioni collegando le diverse tipologie di fonte di dati, escludendo le spiegazioni alternative ed evidenziando le motivazioni dei risultati non previsti.

Nove sono le caratteristiche della tecnica del caso di studio che, se presenti, possono conferire vantaggi alla valutazione che utilizza tale metodo. Le prime tre riguardano il disegno, e sono:

1. la longitudinalità, che consente di assicurarsi che una situazione di breve termine che non sia rappresentativa di quello che effettivamente sta succedendo non sia sopravvalutata;
2. la triangolazione, tramite cui assicurarsi che le motivazioni di certi eventi riflettano l'influenza delle diverse fonti informative;
3. l'esempio intenzionale, ossia l'abilità di far combinare domande e di generalizzare le conclusioni al livello appropriato alle questioni sottoposte ad analisi.

Le successive tre riguardano la raccolta dei dati, che deve essere:

4. generale, per far sì che importanti condizioni, conseguenze e motivazioni non siano trascurate;
5. flessibile, ossia avere un'ampia prospettiva, che consenta di assicurarsi che le cose importanti saranno esaminate;
6. di fonte multipla, in modo da garantire l'ottenimento di un quadro completo e la riduzione di distorsioni.

Altre tre caratteristiche riguardano l'analisi, per garantire di:

7. non essere aggiogati dalla raccolta dei dati, per assicurarsi che l'abilità nel trovare dati sia accompagnata da test sulle interpretazioni alternative e da un rapido aggiustamento del disegno di ricerca;
8. fare ricerca per smentire o provare le evidenze, in modo tale che le interpretazioni alternative e i valori anomali siano accuratamente controllati;
9. costruire una catena dell'evidenza, per consentire di valutare direttamente quanto convincenti siano le conclusioni.

Come procedere nella realizzazione di un'analisi di un progetto (o di una politica, …) con la tecnica del caso di studio?

Il metodo del caso di studio si compone di tre fasi principali:

~ la fase preparatoria, che comprende la ricerca desk e la pianificazione del lavoro;
~ il lavoro sul campo, in cui si fanno visite sul territorio e interviste agli attori principali;
~ l'analisi, in cui si organizzano e elaborano tutte le informazioni raccolte[103].

Esaminiamo nel dettaglio le tre fasi.

La fase preparatoria inizia con la ricerca desk, durante la quale bisogna rintracciare e leggere tutte le pubblicazioni disponibili sull'oggetto dello studio. Il passo successivo è stabilire un

[102] GAO, Program Evaluation and Methodology Division, *Case study evaluations*, GAO (United States General Accounting Office), USA, 1990.

[103] Technopolis Group, *Analysing ERDF co-financed innovative projects. - Case study manual*, Directorate General for Regional Policy of the European Commission, Bruxelles, 2008.

primo contatto (per posta elettronica e telefono) con gli attori chiave del progetto, in modo da introdursi nelle problematiche dell'oggetto di ricerca, essere sicuri che tutti coloro che saranno intervistati siano a conoscenza degli obiettivi dello studio ed eliminare ogni possibile ambiguità sui ruoli e le intenzioni di ognuno. L'ultima attività di questa fase è la pianificazione e l'organizzazione del lavoro sul campo, ricordandosi che è necessario intervistare il progettista e coloro che hanno avuto un ruolo centrale nella redazione ed implementazione del progetto, i beneficiari finali, i politici locali, i consulenti e tutti coloro che possono essere utili ad aumentare la comprensione dell'oggetto di studio.
La seconda fase, quella del lavoro sul campo, si basa sulla realizzazione delle interviste e delle visite sul territorio, che devono seguire lo schema di analisi elaborato. Nelle interviste è preferibile ricorrere ad un questionario aperto o semistrutturato, non registrare e avere sempre bene in mente le questioni chiave da trattare. La visita sul territorio permette di raccogliere informazioni importanti, grazie alla possibilità di verificare visivamente alcuni risultati del progetto.
L'ultima fase è quella dell'organizzazione ed analisi delle informazioni raccolte e dell'elaborazione di un rapporto. È importante che emergano considerazioni sui risultati dell'oggetto di analisi, sull'implementazione, sulla sua sostenibilità e trasferibilità, sui fattori chiave che ne hanno determinato il successo o meno e sulle lezioni apprese.

La struttura del processo valutativo dei due PIA/PIT

Arrivati a questo punto, e dopo aver approfondito l'approccio realista che guiderà tutti i passi successivi, è possibile delineare in maniera sintetica la struttura che si è deciso di dare al processo di valutazione dei due PIA/PIT oggetto della ricerca.

Fasi	Descrizione	Strumenti
Fase 1	Formulazione teoria del funzionamento di ciascun PIT e del relativo PIA	Analisi documentale, interviste
Fase 2	Valutazione risultati: • analisi indicatori di risultato e scostamento rispetto agli obiettivi; • costruzione matrice del giudizio (intersezione matrice voto e matrice grado di importanza)	Analisi documentale, interviste, sopralluoghi
Fase 3	Le CME: ricostruzione del contesto, dei meccanismi e degli esiti	Analisi documentale, interviste, sopralluoghi
Fase 4	Confronto risultati e sintesi conclusive	Analisi documentale

Il processo valutativo individuato si compone di 4 fasi:

1. Nella prima si provvede a formulare la teoria del funzionamento di ciascun PIT e del relativo PIA attraverso l'analisi dei documenti (in particolare il programma del PIT e il bando del PIA) e l'elaborazione delle interviste a coloro che hanno una conoscenza più diretta e profonda degli interventi (pianificatori, decisori, gestori, consulenti, …);
2. Con la seconda fase si vuole pervenire alla valutazione dei risultati dei due PIA/PIT. Questo processo è formato da due parti. Nella prima si esaminano gli indicatori di risultato inseriti nei rispettivi programmi e ricavati dalle analisi condotte nella fase precedente e si

verificano gli scostamenti rispetto agli obiettivi prefissati. Nella seconda parte si esprime un giudizio sintetico su ogni PIA/PIT in funzione degli scostamenti prima esaminati e grazie alla costruzione della matrice del giudizio (composta dall'intersezione della matrice del voto e della matrice del grado di importanza)[104]. In questo caso tra gli strumenti utilizzati ci saranno non solo l'analisi documentale e delle interviste (anche agli imprenditori coinvolti dal PIA/PIT) ma anche sopralluoghi per verificare di persona lo stato degli investimenti realizzati;

3. La terza fase ci fa entrare appieno nella valutazione realista perché, grazie al lavoro fatto in precedenza, si ricostruiscono le 'configurazioni di contesto-meccanismo-esito' che hanno agito, per cercare di comprendere le interazioni e le reciproche influenze tra i meccanismi individuati ed il contesto che hanno portato a determinati risultati. Anche in questo caso, come per la fase precedente, si ricorre all'analisi documentale, alle interviste e ai sopralluoghi;
4. L'ultima fase riprende le evidenze del lavoro di ricerca svolto ponendole a confronto per sottolineare le differenze di funzionamento e di risultati e per produrre delle sintesi conclusive sui meccanismi che si sono riusciti ad attivare, su quelli che hanno funzionato e su quelli che hanno fallito, sul ruolo del contesto nell'influenzare gli esiti, sulla capacità dello strumento di agevolazione di essere integrato e connesso con il territorio, sui limiti e le difficoltà che si sono incontrate e sulle possibili implicazioni in termini di politica di sviluppo.

È importane sottolineare, che nel pieno spirito dell'approccio realista, le 4 fasi appena descritte solo apparentemente seguono uno sviluppo lineare. In realtà sono estremamente intrecciate, caratterizzate da continui rimandi l'una all'altra, da approfondimenti che richiedono di rivedere precedenti assunzioni in funzione degli elementi che la ricerca valutativa fa emergere durante il lavoro. Sono il frutto di un impegno costante e di continui ripensamenti in funzione delle scoperte che si fanno strada facendo e che impongono ritorni indietro e avanzamenti difficoltosi.

[104] Nel capitolo 5 sono presentate e descritte le matrici a cui si è fatto riferimento.

Parte terza:
i casi studio

CAPITOLO 4
IL PIA/PIT9 TERRITORIO SALENTINO-LECCESE: ALLA RICERCA DEI MECCANISMI

Introduzione

Seguendo l'approccio realista, il passo iniziale per esprimere un giudizio sul Programma Integrato Territoriale "Territorio salentino leccese", attraverso la valutazione del PIA/PIT9, è la formulazione della teoria sul funzionamento del programma e quindi l'individuazione di quei meccanismi che hanno agito nel contesto particolare in cui il PIA/PIT9 è stato implementato. Teoria che dovrà essere testata dall'analisi dei dati raccolti e revisionata sino ad arrivare alla definizione di quel modello di "contesto-meccanismo-esito" che non solo evidenzi l'ottenimento di determinati risultati, ma dia la spiegazione del perché si siano prodotti o no certi effetti.
La ricerca dei meccanismi non può non partire dallo studio del programma approvato, documento che è alla base del PIT9 ed all'interno del quale sono indicati obiettivi, azioni e misure da utilizzare, e dall'approfondimento dei Programmi Integrati di Agevolazioni collegati, nucleo centrale della ricerca valutativa. Tutto ciò, pertanto, rappresenta l'oggetto di analisi del capitolo al fine di individuare i motivi ed il contesto che hanno ispirato gli interventi del programma, e la "teoria" (intesa nel senso di meccanismo che determina il funzionamento) che c'è dietro il disegno e la realizzazione del PIA/PIT9 e che nel corso della valutazione sarà sottoposta ad esame e verificata.

Il programma del "PIT9 - Territorio salentino leccese"

Il Programma del "PIT9 - Territorio salentino leccese"[105] è stato approvato con deliberazione della Giunta Regionale (della Puglia) del 29 novembre 2004, n. 1755, ed è poi diventato operativo con l'Accordo Amministrativo sottoscritto il 29 giugno 2005. Nel documento di approvazione è stata recepita la proposta di programma avanzata dal Comitato PIT di realizzare con il progetto integrato il primo banco di prova di un nuovo concetto di *governance* (locale, multilivello e plurale), che affida ad un soggetto intermedio locale il compito di tenere il coordinamento tra i vari interventi e di garantire una regia comune per assicurare l'efficace integrazione e interconnessione tra le azioni. Pertanto, il comune di Casarano ha avuto il compito di coordinare il dialogo con la Regione e di attivare il partenariato socio-economico. Inoltre, per la gestione e l'attuazione del PIT, è stato individuato, sempre nel Comune di Casarano, il Soggetto Capofila ed è stato istituito, presso lo stesso Comune, l'Ufficio Unico quale struttura amministrativa, unico centro di spesa**,** nonché unica stazione appaltante per gli interventi previsti dal programma.

Il programma è costituito da più parti:
1. nella prima è introdotto il PIT e sono individuati i soggetti attori;
2. nella seconda è presentato lo sfondo socio-economico da cui partire per incidere con azioni integrate sul territorio;

[105] *PIT9 Territorio Salentino Leccese - Approvazione Programma*, Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, n. 41 suppl. del 16/03/2005.

3. nella terza parte sono presentati l'idea forza, gli obiettivi, le strategie, gli interventi e le misure utilizzate per il finanziamento;
4. nella quarta parte è inserita la valutazione ex-ante, in cui viene analizzata la strategia nel suo insieme, dal punto di vista delle motivazioni, della coerenza e degli impatti sul territorio;
5. nella quinta parte viene illustrata la capacità potenziale del PIT di incidere sull'ambiente.

Procediamo in ordine ed analizziamo ogni parte del programma.

I soggetti attori ed i principi alla base del PIT9

Il Programma individua come area di riferimento del PIT9 quella del sud Salento, descritta come una zona che si caratterizza per una certa «*…omogeneità socio-economica e una marcata specializzazione produttiva nel tessile, abbigliamento e calzaturiero*»[106].
Le autonomie locali coinvolte sono in tutto 70: la Provincia di Lecce e 69 comuni (tab. 1).

tab. 1 - I comuni del PIT9

	Autonomie locali PIT9	Popolazione Residente anno 2001
1	Acquarica del Capo	4.734
2	Alessano	6.556
3	Alezio	5.084
4	Alliste	6.054
5	Andranno	5.160
6	Aradeo	9.676
7	Bagnolo del Salento	1.858
8	Botrugno	3.046
9	Calimera	7.302
10	Cannole	1.765
11	Casarano	20.579
12	Castrignano dei Greci	4.107
13	Castrignano del Capo	5.474
14	Castro	2.557
15	Collepasso	6.691
16	Corigliano d'Otranto	5.633
17	Corsano	5.735
18	Cursi	4.122
19	Diso	3.298
20	Gagliano del Capo	5.660
21	Galatone	15.895
22	Gallipoli	20.266
23	Giuggianello	1.286
24	Giurdignano	1.793
25	Maglie	15.255
26	Martano	9.516
27	Martignano	1.770
28	Matino	11.615
29	Melissano	7.448
30	Melpignano	2.209
31	Miggiano	3.753

[106] *PIT9 Territorio Salentino Leccese - Approvazione Programma*, Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, n. 41 suppl. del 16/03/2005.

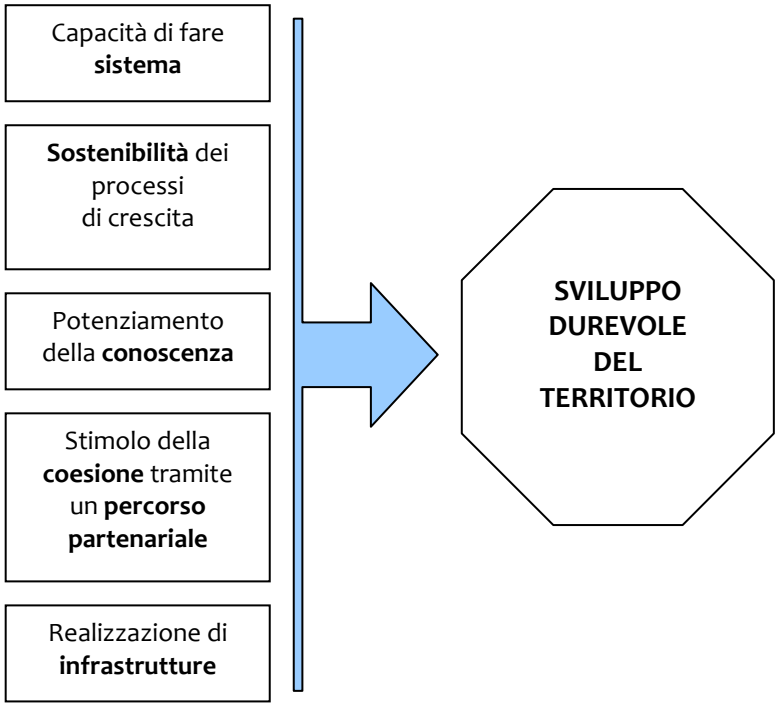
32	Minervino di Lecce	3.949
33	Montesano Salentino	2.765
34	Morciano di Leuca	3.512
35	Muro Leccese	5.267
36	Nardò	30.520
37	Neviano	5.925
38	Nociglia	2.669
39	Ortelle	2.489
40	Otranto	5.282
41	Palmariggi	1.603
42	Parabita	9.557
43	Patù	1.747
44	Poggiardo	6.075
45	Porto Cesareo	4.419
46	Presicce	5.629
47	Racale	10.321
48	Ruffano	9.530
49	Salve	4.556
50	San Cassiano	2.223
51	Sanarica	1.446
52	Sannicola	6.152
53	Santa Cesarea Terme	3.095
54	Scorrano	6.755
55	Seclì	1.909
56	Soleto	5.537
57	Specchia	4.937
58	Spongano	3.814
59	Sternatia	2.699
60	Supersano	4.602
61	Surano	1.791
62	Taurisano	12.436
63	Taviano	12.506
64	Tiggiano	2.871
65	Tricase	17.386
66	Tuglie	5.308
67	Ugento	10.824
68	Uggiano la Chiesa	4.341
69	Zollino	2.194
	Provincia di Lecce	
	Totale area PIT	**434.538**

Fonte: Ufficio Unico PIT9, *Stato di attuazione del PIT9*, 31 gennaio 2008

Nel progetto del PIT9 si afferma che il principio di fondo che ne ha guidato l'elaborazione si fonda sulla consapevolezza che lo sviluppo durevole del territorio si possa costruire solo considerandolo come **"sistema"** e puntando, oltre che sulla realizzazione di infrastrutture, anche sulla **sostenibilità** dei processi di crescita e sulla valorizzazione della cultura attraverso il potenziamento della conoscenza.
Se la capacità di fare sistema, la sostenibilità e la conoscenza sono i cardini della proposta progettuale, l'utilizzo di un percorso di **partenariato** è considerato, nel programma del PIT9, come l'elemento necessario a coinvolgere tutti gli attori interessati (pubblici e privati) in un

processo di **coesione** economica e sociale, a cui i comuni del "distretto di Casarano-Tricase", quelli del "distretto di Nardò-Gallipoli" e quelli del "sistema di sviluppo locale di Maglie" devono aderire rispettando i principi di collaborazione, sussidiarietà e coesione.

I principi di fondo alla base del PIT9



Lo sfondo socio economico del PIT9

Il punto di partenza per lo sviluppo del programma del PIT9 è stato l'esame dei tratti economici, sociali, demografici e ambientali caratterizzanti i territori oggetto dell'iniziativa, al fine di cogliere le trasformazioni in essere.
I programmatori hanno ritenuto necessario stabilire le peculiarità del settore manifatturiero ed i fattori di competitività locali, per diversificare gli strumenti di azione e le politiche in grado di determinare sviluppo, inserendole in un'ottica "bottom-up" ed integrata. L'approccio seguito è quello del **vantaggio competitivo** secondo cui il successo di un territorio è determinato dalle capacità concorrenziali delle diverse componenti economiche che lo caratterizzano.

Dall'analisi territoriale[107] inserita nel programma emerge che il PIT9 riguarda 69 comuni della Provincia di Lecce, rappresentanti il 57,27% dell'intera superficie provinciale, ed il 55,08% della sua popolazione. I comuni sono stati ripartiti tra i **tre ispessimenti industriali** presenti nell'area, per cui il "distretto di Casarano-Tricase" raggruppa 28 comuni, il "distretto di Nardò-Gallipoli" 9, e il "sistema di sviluppo locale di Maglie" 32.

[107] I dati utilizzati per le elaborazioni nel Programma del PIT9 provengono da fonti diverse: Istat, CCIAA di Lecce, Osservatorio Banche e Imprese.

Per il periodo osservato (1995-2002), che precede l'approvazione del programma, nei due distretti e nel sistema locale il numero di imprese è aumentato di oltre il 50%.

tab. 2 - Il numero di imprese per distretto dell'area del PIT9

Territori PIT9	1995	2002	Variazione assoluta	Variazione %
Distretto Casarano	11.524	17.387	5.863	50,9%
Distretto Nardò-Gallipoli	5.282	8.010	2.728	51,6%
SPL Maglie	6.599	10.808	4.209	63,8%
Totale	**23.405**	**36.205**	**12.800**	**54,7%**

Fonte: elaborazioni PIT9 su dati CCIAA

Secondo lo studio alla base del Progetto Integrato, l'area ricadente nel PIT9 risulta essere estremamente importante dal punto di vista economico, dato che nel 2001 oltre la metà del reddito provinciale e un decimo di quello regionale è stato prodotto nel sud Salento, territorio caratterizzato da una forte specializzazione produttiva nel settore manifatturiero ed in particolare nel TAC (tessile-abbigliamento-calzaturiero).
I dati sulle forze lavoro contenuti nel progetto del PIT mostrano, sempre nel 2001, un tasso di occupazione nell'area del 29,05%, inferiore alla media provinciale (31,09%) e regionale (32,85%). I valori più bassi si presentano soprattutto nel sistema locale di Maglie e nel distretto di Nardò.

tab. 3 - Tasso di occupazione area PIT9, anno 2001

Territorio	Tasso di occupazione (%)
Distretto Casarano	30,80%
Distretto Nardò-Gallipoli	27,78%
SPL Maglie	27,16%
Area PIT9	29,05%
Provincia di Lecce	31,09%
Regione Puglia	32,85%

Fonte: elaborazioni Osservatorio Banche Imprese su dati Istat

Nel confronto, contenuto nell'analisi del PIT, tra i dati della Camera di Commercio di Lecce del 2002 con quelli del 1995 si evidenzia un aumento di circa il 14% nel numero di occupati nel territorio del PIT; il distretto di Nardò con una riduzione dello 0,94% frena l'incremento complessivo trainato dalle altre due zone. Per ogni impresa l'occupazione media di 2 unità sottolinea la tendenza alla dimensione familiare delle aziende locali, nelle quali almeno un addetto ha rapporti di parentela con il titolare. Il 44,42% dei lavoratori del sud Salento nel 2001 è impiegato nel settore manifatturiero.
In termini di ricchezza prodotta, valutata attraverso il valore aggiunto per abitante, nel 2001 le tre aree del PIT9 si attestano su valori simili (tra i 10 e gli 11 mila euro), ma leggermente più bassi se confrontati con il dato provinciale e regionale. Però, rispetto al 1995, risultano esserci stati degli incrementi consistenti (dal 34% al 50%).

tab. 4 - Valore aggiunto medio per abitante (dati in euro)

Territori PIT9	Valore aggiunto 1995	Valore aggiunto 2001	Variazione percentuale
Distretto Casarano	8.499,76	11.433,90	+34,5%
Distretto Nardò-Gallipoli	7.908,18	10.668,40	+34,9%
SPL Maglie	6.964,82	10.392,18	+51,38%

Fonte: elaborazioni Osservatorio Banche Imprese su dati Istat

L'approfondimento sul settore manifatturiero, inserito nel Programma, mostra per le tre aree una forte concentrazione di imprese nel settore della lavorazione degli alimenti e delle bevande (DA) ed in quello del tessile-abbigliamento e calzaturiero (DB e DC).

tab. 5 - Imprese manifatturiere tipiche nel PIT9, anno 2001 (valori assoluti e % sul totale delle imprese registrate)

Territori PIT9	Industrie manifatturiere								
	Alimentari, bevande e tabacco	Industrie tessili	Confezioni di articoli di vestiario	Lavorazione cuoio e pelli	Legno e prodotti in legno	Metalli, prodotti in metallo	Macchinari ed apparecchi meccanici	Totale imprese manifatturiere tipiche	Totale imprese registrate
Distretto Casarano	476 2,61%	507 2,78%	417 2,28%	256 1,40%	396 2,17%	457 2,50%	82 0,45%	**2591** **14,19%**	**18.255**
Distretto Nardò-Gallipoli	143 2,00%	84 1,18%	104 1,46%	14 0,20%	116 1,62%	110 1,54%	20 0,28%	**591** **8,27%**	**7.142**
SPL Maglie	210 2,43%	32 0,37%	141 1,63%	23 0,27%	158 1,83%	178 2,06%	19 0,22%	**761** **8,81%**	**8.636**

Fonte: elaborazioni PIT9 su dati CCIAA

tab. 6 - Variazione percentuale delle importazioni e delle esportazioni tra gli anni 2000 e 2001

Settore	Provincia Lecce		Regione Puglia		Italia	
	var. imp.	var. exp.	var. imp.	var. exp.	var. imp.	var. exp.
Alimentari, bevande e tabacco	25,1%	-21,5%	14,0%	-11,4%	5,3%	8,2%
Industrie tessili	12,8%	5,9%	4,3%	-1,8%	4,8%	2,8%
Confezione articoli vestiario	94,9%	3,9%	12,6%	2,2%	11,8%	11,4%
Lavorazione cuoio, pelli	34,2%	18,0%	22,4%	10,3%	17,4%	8,4%
Legno e dei prodotti in legno	-10,5%	8,7%	-4,8%	-5,3%	-5,3%	-2,1%
Metalli, prodotti in metallo	120,0%	5,3%	31,4%	-1,0%	-3,4%	1,5%
Macchine ed app. meccanici	-23,1%	9,3%	-18,8%	12,2%	0,4%	5,4%
Altre industrie manifatturiere	-31,9%	12,7%	-2,6%	5,5%	-0,1%	-0,5%

Fonte: elaborazioni PIT9 su dati CCIAA

Dall'analisi della presenza sui mercati esteri e della competitività del settore manifatturiero del territorio del PIT9 si evidenziavano variazioni positive per le esportazioni (tranne che per il settore degli alimenti) tra le annualità 2000 e 2001, soprattutto se confrontate con l'andamento della Regione e dell'Italia.
Nello stesso periodo risultano aumentate notevolmente le importazioni di vestiario, a testimoniare un abbondante domanda interna non completamente evasa dalla produzione locale. Complessivamente nell'arco temporale sotto osservazione appare evidente la maggiore propensione agli scambi della Provincia di Lecce rispetto alla Regione Puglia.

Nel programma del PIT9 è presente un'**analisi SWOT** ("*Strenghts, Weaknesses, Opportunities, Threats*", "punti di forza, di debolezza, opportunità, minacce") che riguarda il Sud Salento, che è stata utilizzata per l'individuazione degli obiettivi specifici del programma e per l'ideazione delle linee di intervento più opportune. È interessante illustrarne i risultati perché da questi si possono comprendere meglio le motivazioni che hanno portato all'elaborazione del programma di interventi del PIT9.

Secondo lo studio presentato, la provincia di Lecce ha subito negli anni che vanno dal 1990 al 2000 delle profonde trasformazioni socio-economiche, soprattutto lungo l'asse "Nardò-Casarano-Tricase" in cui si è sviluppato in maniera spontanea un sistema di piccole imprese nel settore del TAC con punte d'eccellenza a livello nazionale. Il tessuto di micro imprese si è coagulato attorno a delle aziende più grandi che sono riuscite a trainare lo sviluppo di tipo distrettuale della zona. Il TAC in quegli anni è stato il settore più dinamico, si è consolidato, ha migliorato la qualità dei prodotti ed ha intrapreso con decisione la strada dell'internazionalizzazione produttiva. Tuttavia, dal 2001, a causa del rallentamento dell'economia e della concorrenza estera, il comparto è stato interessato da una forte crisi di tipo congiunturale e strutturale, che ha portato ad una fase di ristrutturazione e di ripensamento delle strategie produttive e commerciali.
L'analisi, contenuta nel programma del PIT9, e che è alla base della matrice SWOT riportata in seguito, conferma la forte incidenza, nel periodo preso in considerazione, del settore manifatturiero nell'economia dell'area. La struttura dimensionale delle imprese manifatturiere è dominata dalle micro-unità; le imprese, sempre in quegli anni, sono caratterizzate da una debole struttura finanziaria, da insufficienti capitalizzazioni ed elevato ricorso all'indebitamento; la presenza sui mercati esteri appare tenue sebbene il tasso di esportazione a livello provinciale sia superiore a quello regionale. Dall'analisi presente nel PIT appare discreto il livello qualitativo e innovativo delle produzioni, soprattutto in un contesto internazionale in cui l'innovazione non era solo un'opportunità per assicurarsi un vantaggio competitivo, ma una condizione necessaria per restare sul mercato. Nella proposta di programma è sottolineato che lo sforzo delle imprese dell'area PIT ad incorporare sempre più innovazione ha trovato un ostacolo nella debolezza della loro struttura organizzativa, bisognosa di miglioramenti attraverso la consulenza di qualità ed il potenziamento dei collegamenti con le Università e i centri di ricerca per garantire processi di innovazione tecnologica.
Sulla base di quanto appena detto, la strategia di sviluppo individuata e da attuare con il PIT si fonda:

- sulla promozione del territorio e del sistema industriale, da assistere nello sforzo di miglioramento della sua competitività;
- sull'ispessimento del tessuto produttivo;
- sullo sviluppo delle condizioni di contesto in grado di determinare processi di crescita del territorio.

Nel programma è evidente l'intenzione di privilegiare lo sviluppo dell'area PIT valorizzando le conoscenze e le capacità esistenti, incentivando la crescita dimensionale delle imprese, il loro sviluppo tecnologico e competitivo, il livello qualitativo delle risorse umane coinvolte, cercando possibilmente di attrarre dall'esterno capitali privati.
La matrice SWOT inserita nel programma è la seguente:

Matrice SWOT area PIT9

PUNTI DI DEBOLEZZA	PUNTI DI FORZA
° eccessiva presenza di unità produttive di piccola dimensione; ° struttura finanziaria squilibrata; ° ridotta capacità innovativa; ° struttura produttiva incompleta, con scarse relazioni interindustriali interne all'area; ° presenza di diseconomie esterne; ° scarsa integrazione con il sistema della formazione professionale; ° difficile accesso al credito;	° elevata vocazione produttiva; ° presenza di significative risorse imprenditoriali; ° segnali di dinamismo sui mercati esteri; ° livello di sviluppo socio-economico elevato rispetto alla media regionale; ° ruolo attivo delle amministrazioni locali; ° presenza di un qualificato polo universitario; ° condizioni favorevoli per l'attrazioni di investimenti esterni; ° posizioni geografica vantaggiosa;

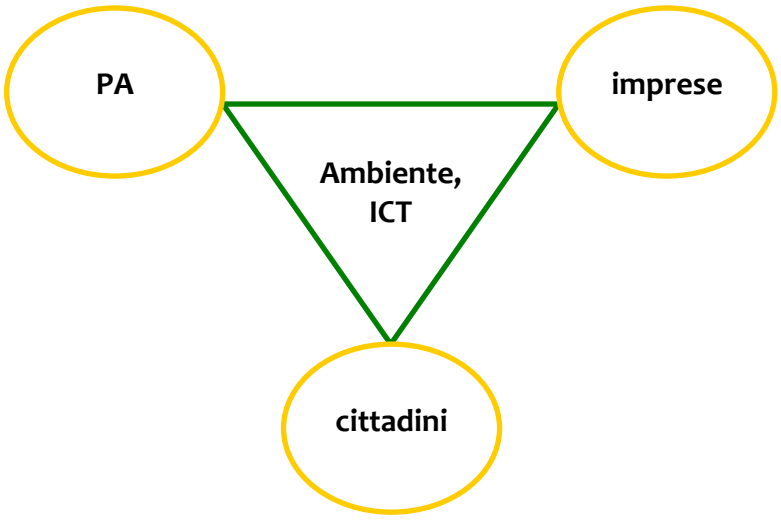
° bassa propensione all'investimento in innovazione; ° alta presenza di attività sommerse; ° deboli integrazioni di filiera; ° carenze infrastrutturali e di servizi alle imprese; ° debole sistema di relazioni esterne; ° forti vincoli alle donne di accesso al mercato del lavoro; ° presenza di barriere professionali segreganti per le donne; ° criticità ambientali nel campo dei rifiuti e dell'acqua.	° buona collaborazione tra imprese ed istituzioni; ° precedenti esperienze di programmazione negoziata; ° densità abitativa superiore alla media nazionale, urbanizzazione modesta, elevato numero di giovani; ° bassi costi di produzione; ° sufficiente qualificazione professionale della forza lavoro; ° elevata frammentazione del ciclo produttivo nel TAC; ° dinamismo nel settore terziario; ° crescente necessità di ricorso alle tecnologie informatiche e telematiche; ° avvio di molte attività artigianali e di microimpresa; ° presenza di comunità e cultura locale che creano le condizioni per accogliere le donne sole o con figli a carico; ° alti tassi di scolarità delle donne; ° crescente propensione delle donne all'autoimpiego ed al lavoro autonomo; ° assenza di aree ad elevato rischio di crisi ambientale; ° territorio con pressioni e inquinamenti inferiori alla media regionale.
OPPORTUNITÁ ° saldo positivo della demografia industriale; ° collocazione geografica nell'ambito del mediterraneo; ° elevata disponibilità di finanziamenti pubblici a sostegno dello sviluppo delle imprese; ° nuove tecnologie disponibili nel campo delle comunicazioni e dei trasporti; ° disponibilità di forza di lavoro qualificata e disoccupata; ° aumento generale dell'occupazione; ° misure e leggi che incentivano l'autoimpiego; ° predisposizione di percorsi formativi con criteri premiali per l'accesso delle donne; ° normativa di settore più attenta alle tematiche ambientali; ° incentivazione nell'utilizzo di tecnologie a minore impatto sull'ambiente; ° azioni positive per diminuire le criticità relative allo sfruttamento delle acque; ° azioni positive per diminuire la criticità dei rifiuti; ° consistenti finanziamenti POR in campo ambientale.	**MINACCE** ° aumento di attrattività di altre aree rispetto ai sistemi territoriali del Mezzogiorno; ° concorrenza internazionale molto più aggressiva a fronte dell'internazionalizzazione dei mercati e dell'allargamento dei Paesi UE; ° elevati standard nelle economie esterne a supporto delle imprese in altre aree fortemente competitive; ° ampia diffusione dei sistemi di qualità; ° vincoli normativi ed ambientali; ° strozzature nella disponibilità di capitale pubblico e privato e di infrastrutture; ° difficoltà di inserirsi in una competizione internazionale globalizzata basata su bassi livelli salariali; ° scarso impiego delle donne in professioni elevate e massiccio in quelle segreganti; ° insufficiente partecipazione ed educazione ambientale; ° aumento dei consumi idrici, chiusura di pozzi d'acqua potabile; ° aumento del turismo di massa.

L'idea forza e gli obiettivi di sviluppo del PIT9

L'**idea forza** contenuta nella proposta progettuale approvata è «*…guidare il processo di rilancio del sistema manifatturiero locale al fine di creare le condizioni necessarie per sostenere la competizione nazionale e internazionale con sistemi locali più avanzati. Ciò sarà possibile mettendo in rete le PMI del territorio, creando nuovi margini di competitività fondati sull'innovazione, sulla valorizzazione del capitale umano, sull'efficienza della Pubblica Amministrazione. Il potenziamento della rete logistica e infrastrutturale, la ricerca, l'innovazione*

tecnologica, la formazione saranno alla base di un processo di sviluppo che, ispirato alla sostenibilità ambientale conferirà al sistema locale una nuova immagine di efficienza, sicurezza e competitività.»[108].
Se questa è l'idea di fondo che sostiene tutta la struttura del PIT9 va sottolineato che nel programma è chiaramente indicato che si tratta di un'idea dinamica, secondo cui le strategie di sviluppo potranno mutare nel tempo in funzione delle necessità del territorio e degli attori coinvolti.

Lo sviluppo triangolare che sottende la proposta del PIT9



La considerazione che sottende il PIT9 è che lo sviluppo economico dell'area potrà essere innescato agendo su tre ambiti principali del sistema socio economico: le imprese, la Pubblica Amministrazione e i cittadini/lavoratori; e ponendo lo sviluppo sostenibile e la tecnologia della comunicazione e dell'informazione come elementi in grado di garantire l'intersezione tra questi tre insiemi. Come già detto, l'attenzione della ricerca valutativa, con il focus sul PIA/PIT9, si concentra su uno di questi tre ambiti, le imprese, colonna portante del PIT9.
Presentata l'idea forza e gli ambiti di intervento del PIT9 vediamo quali sono gli obiettivi principali del programma integrato.
L'**obiettivo generale** del PIT9 è il consolidamento ed il rafforzamento del sistema produttivo locale tramite il potenziamento della rete tra le imprese, l'accelerazione dei processi di internazionalizzazione e l'aumento, con la formazione e lo sviluppo tecnologico, delle capacità competitive del sistema.
Le **linee strategiche** di intervento per raggiungere l'obiettivo generale prevedono:

- lo sviluppo organico delle imprese e dei sistemi di impresa in termini di competitività e innovazione;
- l'adeguamento delle strutture materiali e immateriali;
- il miglioramento della capitalizzazione e dell'equilibrio finanziario delle PMI;
- il potenziamento delle attività di ricerca e sviluppo tecnologico;
- il miglioramento delle risorse umane e lo sviluppo della società dell'informazione;
- la promozione del territorio;
- l'aumento dell'efficacia e dell'efficienza della Pubblica Amministrazione.

[108] *PIT9 Territorio Salentino Leccese - Approvazione Programma*, Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, n. 41 suppl. del 16/03/2005.

L'**obiettivo primario** contenuto nella proposta approvata è il «*rafforzamento…*», con interventi innovativi e autopropulsivi in grado di generare forti ricadute occupazionali, «*…del sistema manifatturiero locale con particolare attenzione al polo tessile, abbigliamento e calzaturiero salentino*»[109].
Gli **obiettivi complementari** individuati sono: lo sviluppo di un sistema di trasporti a grande capacità di interconnessione ed intermodale, il miglioramento dell'efficienza della PA; la creazione di rapporti di partenariato con realtà più evolute del centro nord Italia; l'evoluzione dei processi di internazionalizzazione.

Strategie, obiettivi specifici, interventi e misure del PIT9

Il presupposto del PIT9, così come emerge dal programma approvato, è che la valorizzazione delle potenzialità del territorio possa avvenire solo se si delinea e attua una politica di sviluppo unitaria e di sistema, che tenga conto delle specificità territoriali e possa prevedere una programmazione dal basso e strategie di intervento integrate.
La strategia del programma, contenuta nel documento di approvazione del PIT9, si articola in cinque **macro-obiettivi**:

1. riqualificare in maniera decisa e innovativa il capitale sociale locale con precise azioni formative, al fine di rendere più competitiva l'intera area territoriale;
2. sviluppare e consolidare il settore manifatturiero caratterizzante l'area, con particolare riguardo alle produzioni di qualità, alla ricerca tecnologica e all'internazionalizzazione e creare, nello stesso tempo, le condizioni per la nascita di nuove iniziative, complementari e alternative; integrare il tessuto produttivo in sistemi di reti di PMI;
3. attrezzare il territorio attraverso il miglioramento dell'efficacia della PA, l'infrastrutturazione (materiale e immateriale), la logistica, i trasporti, la formazione, la ricerca;
4. attuare azioni mirate di marketing territoriale finalizzate alla promozione del territorio, e all'attrazione d'investimenti;
5. spingere il territorio ad assumere un ruolo da protagonista all'interno dello scenario rappresentato dai paesi del mediterraneo.

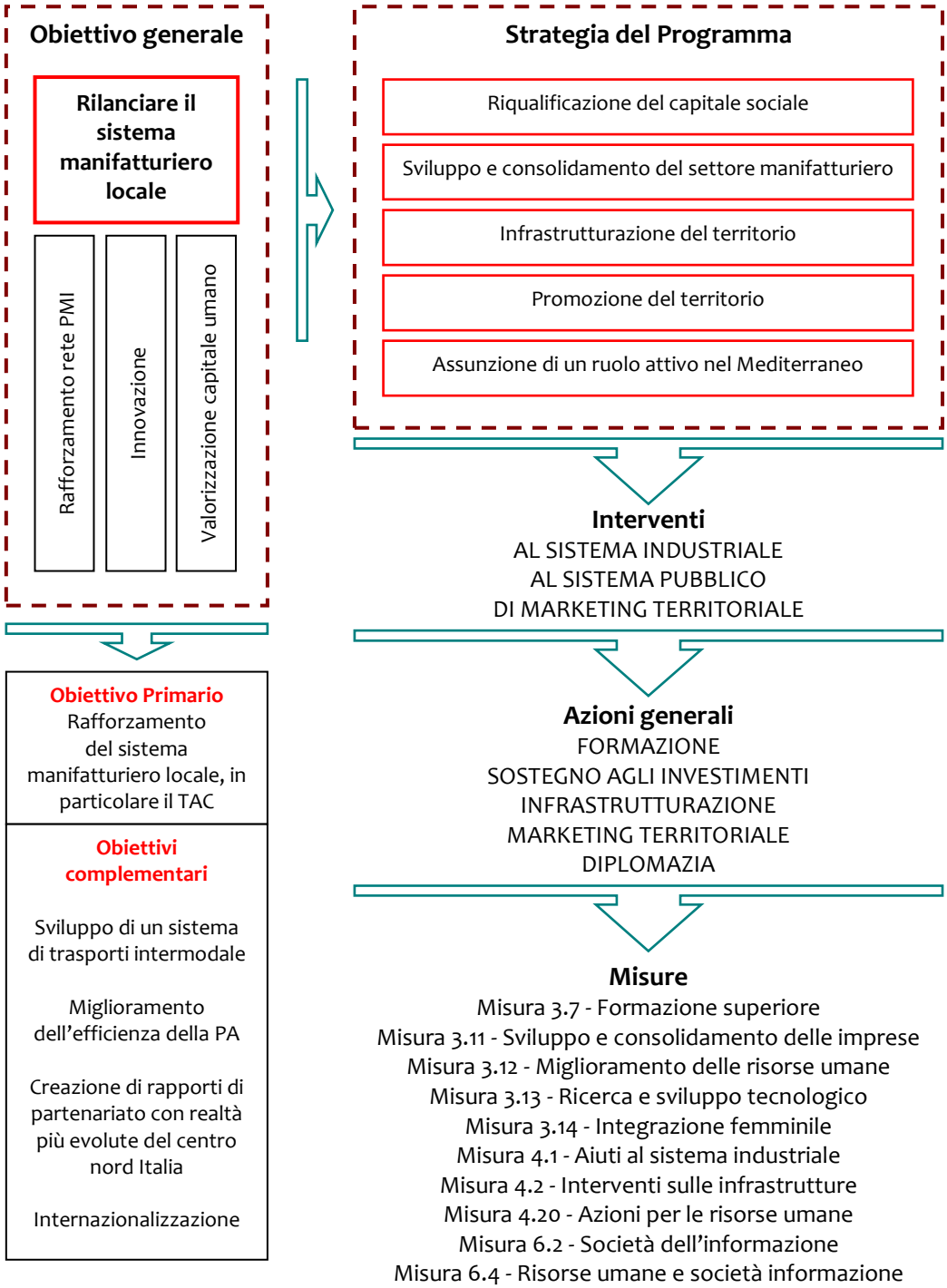
Per attuare la strategia di sviluppo contenuta nel programma è stato previsto di puntare su quegli interventi in grado di favorire:

- l'occupazione, il mercato del lavoro locale e l'emersione del sommerso;
- la nascita e lo sviluppo di nuove iniziative economiche;
- lo sviluppo dell'industria dai contenuti e dai servizi innovativi;
- il consolidamento e l'innovazione delle imprese esistenti;
- il miglioramento della qualità della vita e delle città;
- la riqualificazione delle amministrazioni pubbliche;
- il potenziamento del contributo del sistema finanziario;
- la crescita dei livelli di attrazione complessiva dell'area.

Inoltre, a livello di strategia è stato deciso dai promotori del programma approvato di dare valore agli interventi che puntano a ridurre la discriminazione di genere.

[109] *PIT9 Territorio Salentino Leccese - Approvazione Programma*, Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, n. 41 suppl. del 16/03/2005.

Quadro strategico del PIT9



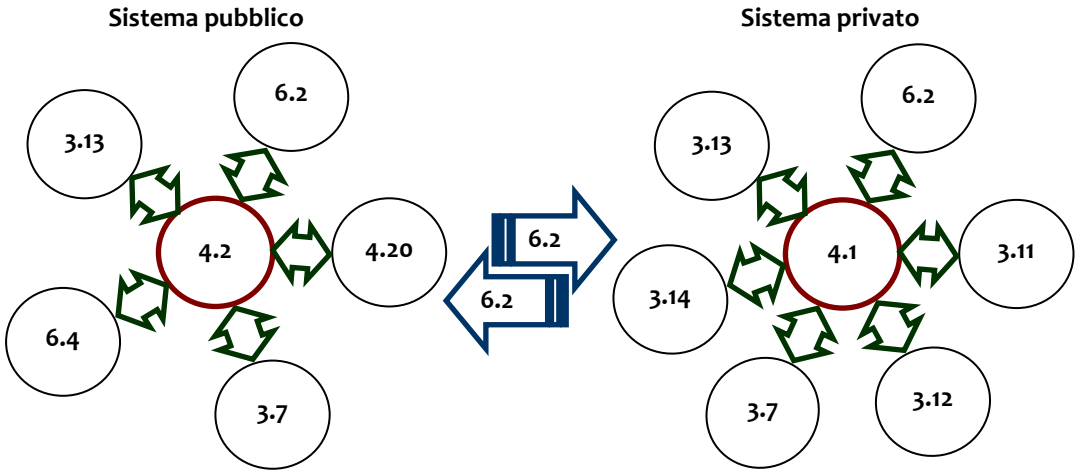
L'attuazione del PIT9, così come indicato nel programma, deve avvenire secondo **tre tipologie di azioni**:

1. azioni di formazione attraverso il coinvolgimento di scuole, Università e altri organismi formativi;
2. azioni di sostegno ai programmi di investimento e di sviluppo industriale con articolate forme agevolative;
3. azioni infrastrutturali di tipo materiale e immateriale.

Per le azioni formative e quelle di sostegno alle imprese, nella proposta di programma PIT sono inserite solo indicazioni (sugli obiettivi, sui criteri di ammissibilità e sulle procedure di valutazione), che devono essere considerate come integrazioni a quanto previsto dal complemento di programmazione per la formulazione dei bandi.

L'**idea di fondo** del PIT9 è di caratterizzare l'insieme delle azioni con una forte integrazione e di utilizzare il sistema di misure individuando due macro aree di interesse, una pubblica (in cui centrale è la "misura 4.2 - interventi di completamento e miglioramento delle infrastrutture di supporto") e una privata (in cui centrale è la "misura 4.1 - aiuti al sistema industriale"). La connessione tra i due macrosistemi deve essere garantita con la "misura 6.2 - società del'informazione", che definisce il programma di marketing territoriale.

Schema dell'interrelazione tra sistema pubblico e privato nel PIT9



Misura	Descrizione
Misura 3.7	Formazione superiore
Misura 3.11	Sviluppo e consolidamento delle imprese, emersione del lavoro non regolare
Misura 3.12	Miglioramento delle risorse umane nel settore della ricerca e sviluppo tecnologico
Misura 3.13	Ricerca e sviluppo tecnologico
Misura 3.14	Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro
Misura 4.1	Aiuti al sistema industriale dei bacini logistici dei sistemi produttivi locali
Misura 4.2	Interventi di completamento e miglioramento delle infrastrutture di supporto
Misura 4.20	Azioni per le risorse umane
Misura 6.2	Società dell'informazione
Misura 6.4	Risorse umane e società dell'informazione

All'interno della proposta di programma approvata sono dettagliatamente descritte le diverse azioni e modalità con cui le varie misure contribuiscono a finanziare il PIT9. Passiamole in rassegna tutte quante.

Misura 3.7: formazione superiore.

Azione a): formazione post qualifica. Con questa azione si prevede di accompagnare l'ultimo ciclo dell'istruzione tecnico-professionale superiore con attività di orientamento e formazione integrativa per favorire la professionalizzazione e l'inserimento nel mercato del lavoro locale,

migliorando l'integrazione tra tessuto scolastico e sistema delle imprese. Destinatari sono i giovani in possesso del diploma di qualifica e iscritti alle classi post-qualifica degli istituti professionali ed i giovani iscritti al triennio degli istituti tecnici. Il costo totale dell'azione, completamente a carico pubblico, è di 880.250 euro.

Azione b): sportello tirocini/stages. Si tratta di favorire, con la costituzione dello "sportello tirocini territoriale", i tirocini di giovani presso le aziende. Il costo totale dell'azione, completamente a carico pubblico, è di 469.467 euro.

Azione c): istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS). Con questa azione si prevede di spendere nell'ottica delle strategie del PIT9 le potenzialità innovative dei percorsi formativi IFTS, derivanti dalla partnership tra il sistema della formazione e dell'istruzione e il mondo delle imprese, per creare figure professionali tecniche specializzate: tecnico superiore per il controllo della qualità nelle produzioni manifatturiere, tecnico superiore per la gestione e manutenzione di macchine a CNC (controllo numerico) e impianti automatizzati, tecnico superiore per la ricerca e la progettazione di nuovi modelli per l'industria del settore moda, tecnico superiore per l'audit eco-ambientale e lo sviluppo di sistemi per il trattamento dei rifiuti, tecnico superiore per la gestione di reti di vendita, ed eventuali altri. Il costo totale dell'azione, completamente a carico pubblico, è di 1.467.084 euro.

Azione d): borse di studio di specializzazione post-laurea. Azione con cui raggiungere una qualificazione superiore attraverso master o corsi di specializzazione post-laurea nelle seguenti aree: nanotecnologie per micro e nano elettronica, progettazione e design industriale, logistica integrata, management delle imprese TAC, esperto in marketing e comunicazione moda e design, tematiche ambientali connesse alla sviluppo industriale. Il costo totale dell'azione, completamente a carico pubblico, è di 1.173.667 euro.

Azione e): promozione e sostegno di filiere formative in forte connessione con il mercato del lavoro. Azione per l'attivazione di corsi di laurea di primo e secondo livello, presso l'Università di Lecce, nelle aree che rappresentano le maggiori criticità del sistema produttivo locale, finalizzati alla formazione di tre figure fondamentali: ingegneri meccanici specializzarti nei settori produttivi maggiormente presenti nell'area PIT9, manager del settore dell'economia e della gestione delle imprese del TAC, esperto settore moda. Il costo totale dell'azione, completamente a carico pubblico, è di 1.760.501 euro, di cui 704.200 per il corso per ingegneri, 352.100 per il corso per manager, 704.200 per il corso per esperto di moda.

Azione f) Misura 3.7 - Azione e) Misura 3.14: azioni di accompagnamento (osservatorio). Con queste azioni si vuole realizzare un osservatorio per rilevare e analizzare i fabbisogni professionali, formativi e organizzativi della PMI e più in generale del mercato del lavoro locale e dell'evoluzione socio-economica del territorio, per indirizzare le attività di formazione e orientamento previste dal PIT. All'interno dell'osservatorio è prevista la presenza di un centro studi per le pari opportunità. Il costo totale dell'azione, completamente a carico pubblico, è di 254.796 euro, ma il fabbisogno totale è di 350.000 euro.

Misura 3.11: sviluppo imprenditoriale ed emersione del lavoro irregolare.

Questa misura prevede azioni volte a sostenere l'emersione del lavoro irregolare nelle imprese del territorio del PIT9. Il costo totale della misura è di 1.105.359 euro.

Misura 3.12: miglioramento delle risorse umane nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico.

Azione a) borse di studio; Azione b) Piano Regionale per la Ricerca Scientifica e Tecnologica e definizione delle linee di intervento. Con queste due azioni si privilegeranno gli interventi in grado di potenziare le risorse umane a disposizione delle aziende e quelli volti alla creazione di

imprese innovative. Il costo totale della misura, completamente a carico pubblico, è di 1.530.935 euro.

Misura 3.13: Ricerca e sviluppo tecnologico.

Azione b) attuazione al Piano regionale della ricerca. Tramite questa azione è prevista la realizzazione a Casarano di uno dei tre poli tecnologici individuati dal piano regionale della ricerca per supportare la diffusione dell'innovazione nei sistemi produttivi locali. Inoltre si propone di incentivare i progetti che intendono migliorare le produzioni attraverso azioni di trasferimento tecnologico personalizzate, ossia progetti di ricerca industriale per la messa a punto di nuovi prodotti, processi o servizi. Il costo totale della misura è di 7.513.661 euro, di cui 3.300.000 di spesa pubblica e 4.213.661 di spesa privata; il fabbisogno aggiuntivo è di 1.593.807, di cui 700.000 di spesa pubblica e 893.807 di spesa privata; il fabbisogno totale è di 9.107.468, di cui 4.000.000 di spesa pubblica e 5.107.468 di spesa privata.

Misura 3.14: Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Con questa misura si procederà alla definizione degli orientamenti in tema di progettualità e di meccanismi di valutazione e di premialità da utilizzare nell'istruttoria dei progetti che favoriscono la partecipazione femminile al mercato del lavoro. Il costo totale della misura, completamente a carico pubblico, è di 2.748.587 euro.

Misura 4.1: aiuti alle imprese.

Per la gestione degli aiuti alle imprese è recepita l'ipotesi di un PIT9 multimisura suggerendo la proposta di un bando unico a cadenza annuale. Il costo totale della misura è di 41.184.000 euro, di cui 20.592.000 di spesa pubblica e 20.592.000 di spesa privata; il fabbisogno aggiuntivo è di 40.000.000, di cui 20.000.000 di spesa pubblica e 20.000.000 di spesa privata; il fabbisogno totale è di 81.184.000, di cui 40.592.000 di spesa pubblica e 40.592.000 di spesa privata.

Misura 4.2: interventi di completamento e miglioramento delle infrastrutture di supporto e qualificazione dei bacini logistici nei sistemi produttivi locali.

Nella proposta di programma approvato, le opere pubbliche ritenute strategiche per il territorio e da finanziarie immediatamente con questa misura sono:

1. il centro per la logistica e il trasporto intermodale di II livello;
2. il Multilab della Camera di Commercio di Lecce;
3. il Polo tecnologico.

Il piano finanziario della Misura 4.2 prevede i seguenti interventi:

- infrastrutturazione delle aree industriali;
- completamento dei centri servizio di Calimera, Tuglie e Cursi;
- completamento del Polo logistico per il trasporto intermodale;
- realizzazione del Multilab, laboratorio fisico-chimico della CCIAA di Lecce.

Inoltre è previsto un fabbisogno aggiuntivo per:

- l'infrastrutturazione delle aree industriali;
- la realizzazione del polo tecnologico, del polo logistico per il trasporto intermodale, del centro servizi di Nardò, Tricase e Tuglie, e del museo industriale di Maglie.

Per quanto riguarda il costo totale della misura, la disponibilità prevista per il PIT9 è di 14.729.369 euro, di cui 8.258.312 di spesa pubblica e 6.471.057 di spesa privata; il fabbisogno aggiuntivo previsto è di 37.666.667, di cui 27.400.000 di spesa pubblica e 10.266.607 di spesa privata. Quindi, il fabbisogno totale risulta essere di 52.395.976, di cui 35.408.312 di spesa pubblica e 16.737.664 di spesa privata.

Il **polo logistico per il trasporto intermodale** di II livello sarà realizzato a Melissano e prevede un investimento stimato di 13.300.000 euro. La disponibilità prevista nel PIT9 è di 7.300.000 euro, di cui 2.800.000 di spesa pubblica, 1.000.000 di capitale sociale e 3.500.000 di spesa privata; il fabbisogno aggiuntivo è di 6.000.000 di euro , di cui 3.000.000 di spesa pubblica e 3.000.000 di spesa privata.
Il **Multilab della CCIAA di Lecce** è un laboratorio per le prove fisico-chimiche delle imprese del TAC. L'investimento stimato è di 218.470 euro. La disponibilità prevista nel PIT9 è di 218.470 euro, di cui 170.000 di spesa pubblica e 48.470 di spesa privata.
La **Rete di centri di servizio polifunzionali** è un progetto che intende valorizzare e mettere in rete strutture ed organismi di nuova costituzione (Polo Tecnologico di Casarano, il centro polifunzionale di Calimera) con quelle già esistenti sul territorio salentino (CISI Puglia di Casarano - incubatore di impresa e operatore logistico in grado di attrarre gli investimenti -, SIM Puglia di Melissano - centro servizi per le piccole imprese artigianali -, Azienda speciale della CCIAA di Lecce, Multilab della CCIAA di Lecce, GAL Capodileuca e Tricase - gruppo di azione locale diventato centro servizi per l'economica locale -, Centro di Formazione di Tuglie).

Misura 4.20: azioni per le risorse umane.
Questa misura consente, nelle intenzioni dei proponenti, di poter finanziare alcuni percorsi formativi pensati appositamente per il PIT9 ed in funzione delle sue particolari esigenze. In particolare è previsto l'utilizzo di tre diverse azioni:
Aziona a) Corsi di formazione e aggiornamento in management dello sviluppo locale rivolti sia al personale della PA sia agli attori sociali ed economici del sistema locale di riferimento.
Azione b) Percorsi formativi per: esperti animatori/facilitatori dello sviluppo locale, esperti in auditing eco-ambientale, animatrice di parità.
Azione c) Sostegno ai progetti in grado di favorire l'integrazione di filiera nell'ambito del TAC.

Sub azione c/1: azioni formative destinate a imprenditori e dipendenti. Sostegno ai progetti pluriaziendali per l'aggiornamento gestionale e tecnico di operatori ed imprenditori e a progetti per migliorare le competenze tecnico professionali attraverso l'affiancamento di operatori ad alta specializzazione.

Sub azione c/2: azioni formative finalizzate all'occupazione di nuove unità. Creazione di percorsi formativi (non meno di 10) per creare figure altamente specializzate e professionalizzate da inserire nelle aziende.

La disponibilità del PIT9 è di 3.991.237 euro, di cui 2.460.008 di spesa pubblica e 1.531.229 di spesa privata. Il fabbisogno aggiuntivo è di 3.000.000 di euro, di cui 1.500.000 di spesa pubblica e 1.500.000 di spesa privata. Il fabbisogno totale è di 6.991.237 euro, di cui 3.960.008 di spesa pubblica e 3.031.229 di spesa privata.

Misura 6.2: società dell'informazione.
Questa misura prevede il sostegno di interventi volti a valorizzare il territorio salentino, la sua promozione all'estero e lo sviluppo delle infrastrutture informatiche necessarie a favorire processi di sviluppo virtuosi. Due sono le azioni a cui si fa riferimento nel programma.
Azione b): marketing territoriale (attrazione degli investimenti, internazionalizzazione delle imprese). È un'azione a titolarità regionale, ma che prevede un sotto-progetto di marketing territoriale specifico sul territorio salentino. La disponibilità del PIT9 è di 3.694.802 euro, di cui 1.847.401 di spesa pubblica e 1.847.401 di spesa privata; il fabbisogno aggiuntivo è di 4.000.000 di euro, di cui 2.000.000 di spesa pubblica e 2.000.000 di spesa privata. Il fabbisogno totale di 7.694.802 euro dovrà essere coperto da 3.847.401 di spesa pubblica e da 3.847.401 di spesa privata.

Azione c): attuazione delle linee di intervento prioritarie proposte dal piano regionale per la società dell'informazione. L'azione prevede 11 interventi di infrastrutturazione informatica da realizzare nel Salento:

- realizzazione delle dotazioni tecnologiche di base e delle infrastrutture telematiche locali;
- realizzazione dei sistemi informativi (consolidamento SUAP);
- realizzazione del sistema informativo per il marketing territoriale (rete telematica per le PMI);
- sostegno al sistema locale delle imprese (piattaforma intermodale);
- fornitura della dotazione network per i centri servizio;
- implementazione del sistema informativo del territorio del PIT9 (monitor, banca dati, gestione attività, servizi ASP);
- realizzazione di un network ambientale (BASIN);
- sostegno delle identità e dei sistemi produttivi locali;
- incentivi per investimenti nel settore delle ICT;
- realizzazione di infrastrutture territoriali, in particolare la rete a banda larga (progetto che necessità di fabbisogno finanziario aggiuntivo);
- realizzazione delle reti digitali per la sicurezza (progetto che necessità di fabbisogno finanziario aggiuntivo).

La disponibilità del PIT9 è di 8.909.998 euro, di cui 4.454.999 sono di spesa pubblica e 4.254.999 di spesa privata. Il fabbisogno aggiuntivo è di 9.560.000 euro, di cui 4.780.000 di spesa pubblica e 4.780.000 di spesa privata. Il fabbisogno totale è di 18.469.998 euro, di cui 9.234.999 di spesa pubblica e 9.234.999 di spesa privata.

Misura 6.4: risorse umane e società dell'informazione.

Questa misura è stata compresa nel programma del PIT9 per attivare azioni formative rivolte alla PA a supporto della società dell'informazione. La disponibilità del PIT9 è di 4.199.988 euro, di cui 2.099.994 di spesa pubblica e 2.099.994 di spesa privata. Il fabbisogno totale è di 4.199.988 euro, di cui 2.099.994 di spesa pubblica e 2.099.994 di spesa privata.

Misura 6.5: iniziative per la legalità e la sicurezza.

Questa misura è stata compresa nel programma del PIT9 per migliorare lo stato di legalità e sicurezza del territorio del PIT9. Due sono i progetti individuati: il progetto "Nuovi modelli per giovani stili di vita", ed il progetto "Senza scarti". La disponibilità prevista dal PIT9 è di 300.000 euro.

Nelle tabella che segue per ogni misura che contribuisce a finanziare il PIT9 sono presentati in maniera sintetica gli interventi previsti.

tab. 7 - descrizione sintetica degli interventi previsti per ogni misura

MISURE	INTERVENTI
Misura 3.7: formazione superiore	Orientamento e formazione integrativa nell'ultimo anno degli istituti tecnici per favorire la professionalizzazione e l'inserimento nel mercato del lavoro locale. Costituzione dello "sportello tirocini territoriale". Creazione di figure professionali tecniche specializzate all'interno dei percorsi IFTS (formazione tecnica superiore). Creazione di master o corsi di specializzazione post-laurea nelle seguenti aree: nanotecnologie per micro e nano elettronica, progettazione e design industriale, logistica integrata, management delle imprese TAC, esperto in marketing e comunicazione moda e design, tematiche ambientali connesse alla sviluppo

	industriale. Attivazione di corsi di laurea di primo e secondo livello, presso l'Università di Lecce, per creare: ingegneri meccanici, manager del settore dell'economia e della gestione delle imprese del TAC, esperti settore moda. Realizzazione di un osservatorio sul mercato del lavoro locale e sull'evoluzione socio-economica del territorio con un centro studi per le pari opportunità.
Misura 3.11: Sviluppo dell'imprenditorialità, emersione del lavoro non regolare	Azioni volte a favorire la lotta alle irregolarità e all'emersione del lavoro non regolare.
Misura 3.12: miglioramento delle risorse umane nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico	Borse di studio e azioni per potenziare le risorse umane a disposizione delle aziende nel campo dell'innovazione.
Misura 3.13: Ricerca e sviluppo tecnologico	Realizzazione a Casarano di un polo tecnologico. Incentivi per i progetti di trasferimento tecnologico e di ricerca industriale.
Misura 3.14: Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro	Inserimento di strumenti di premialità nei bandi.
Misura 4.1: aiuti alle imprese	Bando unico multimisura (PIA).
Misura 4.2: interventi di completamento e miglioramento delle infrastrutture di supporto e qualificazione dei bacini logistici nei sistemi produttivi locali	Realizzazione del Centro per la logistica e il trasporto intermodale di II livello. Completamento del Multilab della Camera di Commercio di Lecce. Realizzazione del Polo tecnologico. Infrastrutturazione delle aree industriali. Completamento dei centri servizio di Calimera, Tuglie e Cursi. Realizzazione del centro servizi di Nardò, Tricase e Tuglie, e del museo industriale di Maglie.
Misura 4.20: azioni per le risorse umane	Corsi di formazione e aggiornamento in management dello sviluppo locale rivolti sia al personale della PA sia agli attori sociali ed economici del sistema locale di riferimento. Percorsi formativi per: esperti animatori/facilitatori dello sviluppo locale, esperti in auditing eco-ambientale, animatrice di parità. Azioni formative destinate a imprenditori e dipendenti per l'aggiornamento gestionale e tecnico. Creazione di percorsi formativi per creare figure altamente specializzate e professionalizzate da inserire nelle aziende.
Misura 6.2: società dell'informazione	Marketing territoriale (attrazione degli investimenti, internazionalizzazione delle imprese). Attuazione delle linee di intervento prioritarie proposte dal piano regionale per la società dell'informazione. L'azione prevede 11 interventi di infrastrutturazione informatica da realizzare nel Salento.
Misura 6.4: risorse umane e società dell'informazione	Azioni formative rivolte alla PA degli Enti del PIT9, a supporto della società dell'informazione.
Misura 6.5: iniziative per legalità e sicurezza	Azioni volte a migliorare lo stato di legalità e sicurezza del territorio del PIT9, progetto "Nuovi modelli per giovani stili di vita" e progetto "Senza scarti".

Fonte: ns. elaborazione

La tabella sottostante illustra l'evoluzione delle risorse pubbliche dedicate al PIT9 distinguendo gli importi per ogni misura. Si nota come ci sia stata una rimodulazione delle risorse nel tempo, in particolare come si siano ridotte le risorse passando dal complemento di programmazione del 30 marzo del 2005, all'atto della stipula dell'accordo fra amministrazioni del 29 giugno 2005 (l'atto politico con cui si scelse di dare avvio all'attuazione dei PIT in Puglia)[110], all'approvazione

[110] Bianchi, T., *Gli esiti e le lezioni del Progetto Integrato Territoriale Salentino Leccese 2000-2006*, UVAL, Roma, 2010.

del complemento di programmazione da parte del Comitato di Sorveglianza[111] (22 febbraio 2008), sino all'importo effettivo ammesso[112] del maggio 2011. Se si guarda la percentuale di impegno, in riferimento all'importo effettivo ammesso del maggio 2011, abbiamo un valore alto (94%) a dimostrazione di una buona capacità di spesa fatta registrare dal PIT.

tab. 8 - Piano finanziario per Misura delle risorse POR Puglia 2000-2006 dedicate al PIT9

MISURE	Risorse			
	Complemento di programmazione 30 mar 2005	Accordo fra Amministrazioni 29 giu 2005	Approvazione Comitato Sorveglianza 22 feb 2008	Importo effettivo ammesso maggio 2011
Misura 3.7: formazione superiore	5.868.335,00	5.868.335,00	5.868.335,00	2.000.000,00
Misura 3.11: Sviluppo dell'imprenditorialità, emersione del lavoro non regolare	1.105.359,00	1.105.359,00	920.053,00	-
Misura 3.12: miglioramento delle risorse umane nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico	1.530.935,00	1.530.935,00	1.530.935,00	-
Misura 3.13: Ricerca e sviluppo tecnologico	3.300.000,00	3.300.000,00	9.278.786,00	7.514.046
Misura 3.14: Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro	2.748.587,00	2.748.587,00	2.748.587,00	-
Misura 4.1: aiuti alle imprese	27.939.600,00	20.592.000,00	15.604.226,00	25.937.735,00
Misura 4.2: interventi di completamento e miglioramento delle infrastrutture di supporto e qualificazione dei bacini logistici nei sistemi produttivi locali	8.258.312,00	8.258.312,00	8.258.312,00	8.243.143,00
Misura 4.20: azioni per le risorse umane	2.460.008,00	2.460.008,00	452.571,00	
Misura 6.2: società dell'informazione	6.302.400,00	6.302.400,00	6.302.400,00	6.302.400,00
Misura 6.4: risorse umane e società dell'informazione	2.099.994,00	2.099.994,00	2.099.994,00	-
Misura 6.5: iniziative per legalità e sicurezza	300.000,00	-	300.000,00	288.100,00
Totale	**61.913.530,00**	**54.265.930,00**	**53.364.199,00**	**50.285.424,00**

Fonte: ns. elaborazione

Per la realizzazione e gestione delle opere pubbliche previste nel programma del PIT9 (il centro per il trasporto intermodale, il centro polifunzionale di Calimera, la realizzazione di una rete per la trasmissione di dati a banda larga, la rete digitale per la sicurezza di imprese e cittadini, il polo tecnologico) è stato scelto il modello della **società mista pubblico/privata**, con la forma giuridica della spa, con 75% di capitale sociale privato e 25% pubblico.

La valutazione ex-ante del PIT9

La quarta parte della proposta di programma approvata è la valutazione ex-ante del PIT9, nella quale sono presi in considerazione sette aspetti diversi:

[111] Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Puglia, *Indagine valutativa su uno strumento di policy: i PIT - Primo stato di avanzamento*, Bari, 22 luglio 2008.
[112] Consorzio Metis, *Rapporto finale. Valutazione ex post dei PIT della Regione Puglia 2000-06*, dicembre 2011.

I. il primo contiene l'analisi dei punti di forza e di debolezza del sistema territoriale del PIT9 e del suo potenziale socio-economico;
II. nel secondo sono valutate le motivazioni e la coerenza d'insieme della strategia contenuta nel programma;
III. nel terzo sono quantificati gli obiettivi;
IV. nel quarto è valutata l'integrazione e la congruenza degli interventi previsti con i piani e i programmi che interessano l'area di intervento;
V. il quinto valuta gli impatti socio-economici prevedibili;
VI. il sesto contiene la valutazione d'impatto;
VII. il settimo valuta la qualità della struttura organizzativa e gestionale.

Consideriamo il primo punto, cioè **l'analisi dei punti di forza e di debolezza** del sistema territoriale del PIT9 e del suo potenziale socio-economico.
Secondo la valutazione ex-ante il PIT9 ha individuato degli obiettivi specifici (1. la riqualificazione del capitale sociale, 2. lo sviluppo ed il consolidamento del settore manifatturiero caratterizzante l'area, 3. l'infrastrutturazione del territorio, 4. la promozione dell'area per attrarre flussi di investimento esteri, 5. la capacità di ritagliarsi un ruolo attivo tra i paesi del Mediterraneo) che sono considerati pertinenti e rispettosi delle peculiarità territoriali emerse dall'analisi socio economica del territorio di riferimento per il periodo 1995 - 2002.

Nel secondo punto, in cui sono valutate le **motivazioni e la coerenza d'insieme della strategia** contenuta nel programma, si afferma che l'obiettivo globale («*attivare il processo di rilancio del sistema manifatturiero locale…*») è considerato perfettamente coerente con l'idea forza contenuta nel complemento di programmazione, e che il complesso di attività previste per il suo raggiungimento potrà agire sulle criticità del sistema locale e permettere di eliminare i punti deboli del territorio salentino, rendendolo più competitivo.
In particolare:
1. la riqualificazione del capitale sociale locale potrà essere raggiunta con precise azioni formative (rivolte ai giovani in età scolare, agli universitari, agli specializzandi, ai disoccupati e agli imprenditori);
2. lo sviluppo ed il consolidamento del settore manifatturiero potrà realizzarsi con il miglioramento della competitività e della capacità innovative dei sistemi di imprese, la riqualificazione e il riposizionamento su nuove fasce di mercato delle imprese locali, il potenziamento dei servizi innovativi alle imprese, il sostegno a processi di sviluppo autopropulsivo basati sull'innovazione, la diversificazione produttiva verso settori innovativi, la nascita di nuove iniziative complementari e alternative, il consolidamento delle imprese esistenti, l'emersione del "sommerso", le produzioni di qualità, la ricerca tecnologica e la connessione sistematica del sistema produttivo con quello della ricerca e della formazione, il sostegno finanziario alla PMI per favorirne la capitalizzazione e il riequilibrio finanziario, lo sviluppo della società dell'informazione;
3. l'infrastrutturazione del territorio potrà realizzarsi attraverso l'adeguamento delle infrastrutture alla finalità dello sviluppo, il potenziamento funzionale delle infrastrutture di tipo logistico e di quelle di servizio, la formazione, il miglioramento del funzionamento della PA;
4. la promozione dell'area per attrarre flussi di investimento esteri potrà essere raggiunta con azioni mirate di *Marketing territoriale*, l'offerta di pacchetti localizzativi, l'intercettazione dei flussi del turismo d'affari, la creazioni di reti nazionali ed internazionali di tipo distrettuale;

5. la capacità di ritagliarsi un ruolo attivo tra i paesi del Mediterraneo potrà essere ottenuta instaurando rapporti diplomatici e di affari con le autorità dei paesi che affacciano sul Mediterraneo.

Con riferimento al rapporto tra strategia, obiettivi, misure ed interventi la valutazione ex-ante sottolinea che la coerenza della proposta di PIT9 si basa sull'interconnessione tra tre macro tipologie di intervento:

1. *interventi diretti al sistema industriale*, secondo cui il rafforzamento del sistema produttivo avverrà tramite aiuti alle imprese sotto forma di agevolazioni finanziarie, azioni specifiche di sostegno alla capitalizzazione, il potenziamento delle infrastrutture del territorio (mediante il completamento delle zone di insediamento industriale, la realizzazione di una rete di centri servizio, la creazione di una piattaforma intermodale di trasporto e di un centro di stoccaggio ed esposizione delle merci), interventi formativi;
2. *interventi diretti al sistema pubblico*, attraverso azioni formative volte a migliorare il capitale umano impiegato nella PA e potenziando la dotazione tecnologica delle strutture pubbliche;
3. *azioni di marketing territoriale*, che dovranno favorire la connessione tra gli interventi diretti al sistema produttivo e quelli diretti al sistema pubblico attraverso la promozione del territorio e la capacità di attrarre risorse dall'esterno.

Dal punto di vista temporale, nella valutazione ex-ante si sottolinea la necessità di far partire le azioni e gli interventi nel 2004 e di portarli in conclusione nel 2007. È consigliato di avviare delle attività prima di altre; in particolare quelle considerate avere la precedenza sono le azioni formative, gli aiuti alle imprese, l'avvio dei programmi di realizzazione delle opere infrastrutturali, il marketing territoriale.

Nel terzo punto si procede alla **quantificazione degli obiettivi**. La valutazione ex-ante fornisce indicatori di programma e indicatori di risultato[113] per ogni misura del PIT9.

Per la ***"misura 3.7 - Formazione superiore"*** gli indicatori di programma sono:

Azioni	Indicatori di realizzazione fisica	Unità misura	Target al 30/06/03	Target al 21/12/08	PIT9
Azione a) - formazione post qualifica	Progetti	n°	16	60	6
	Destinatari	n°	320	1198	70
Azione b) - sportello tirocini/stages	Progetti	n°	1816	4522	270
	Destinatari	n°	1816	4522	270
Azione c) - istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS)	Progetti	n°	49	122	7
	Destinatari	n°	890	2440	140
Azione d) - borse di studio di specializzazione post-laurea	Progetti	n°	1345	3208	105
	Destinatari	n°	1345	3208	105
Azione e) - promozione e sostegno di filiere formative in connessione con il mercato del lavoro	Progetti	n°	30	74	7
	Destinatari	n°	600	1480	175
Azione f) – accompagnamento	Progetti	n°	4	12	1

[113] Nell'ambito dei programmi comunitari, per poter sorvegliare l'attuazione di un programma e giudicarne l'efficacia rispetto agli obiettivi fissati si utilizza un insieme di indicatori, da stabilire in anticipo o all'inizio dell'esecuzione del programma. In genere si distinguono indicatori di realizzazione fisica, indicatori di risultato, indicatori di impatto (per un approfondimento si rinvia al capitolo sugli approcci valutativi).

Gli indicatori di risultato sono:

Indicatori di risultato	2000	2006	PIT9
Tasso di copertura della formazione superiore nella popolazione tra 19 e 24 anni			10%
Variazione del numero dei progetti multi attore rispetto al totale dei progetti			10%
Tasso di copertura della formazione superiore o universitaria nella popolazione tra 19 e 24 anni			10%

Per la ***"misura 3.11 - sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità, emersione del lavoro non regolare"*** gli indicatori di programma sono:

Azioni	Indicatori di realizzazione fisica	Unità misura	Target al 30/06/03	Target al 21/12/08	PIT9
Azione c) - aiuti all'occupazione	Progetti	n°	33	83	6
	Destinatari	n°	429	1072	90

Gli indicatori di risultato sono:

Indicatori di risultato	2000	2006	PIT9
Variazione del n° di imprese create da destinatari del FSE rispetto al totale dei destinatari del FSE			10%
Tasso di sopravvivenza delle imprese create da destinatari del FSE a due anni dell'avvio			50%
Quota di territorio interessato da progetti per l'emersione			40%
Variazione del n° di progetti cofinanziati per l'emersione del lavoro irregolare			15%

Per la ***"misura 3.12 - miglioramento delle risorse umane nel settore della ricerca e sviluppo teconologico (FSE)"*** gli indicatori di programma sono:

Azioni	Indicatori di realizzazione fisica	Unità misura	Target al 30/06/03	Target al 21/12/08	PIT9
Azione a) - borse di studio	Destinatari	n°	123	123	40

Gli indicatori di risultato sono:

Indicatori di risultato	2000	2006	PIT9
Variazione del n° di progetti per tipologia di incentivi alle persone			15%
Variazione del n° di ricercatori distaccati presso le imprese			20%

Per la ***"misura 3.13 - ricerca e sviluppo tecnologico (FESR)"*** gli indicatori di programma sono:

Azioni	Indicatori di realizzazione fisica	Unità misura	Target al 30/06/03	Target al 21/12/08	PIT9
Attuazione del Piano R&ST: concessione di contributi alle imprese in "*de minimis*"	Imprese beneficiarie	n°			13

Gli indicatori di risultato sono:

Indicatori di risultato	2000	2006	PIT9
Percentuale dei progetti giunti a buon fine (pubblicazioni, ecc.)		80	4
Aumento occupati nel settore R&ST (n° di addetti)		400	20

Per la ***"misura 3.14 - promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro (FSE)"*** gli indicatori di programma sono:

Azioni	Indicatori di realizzazione fisica	Unità misura	Target al 30/06/03	Target al 21/12/08	PIT9

Azione a) - promozione di una cultura di *mainstreaming* per gli addetti all'orientamento ed all'incontro domanda/offerta nei nuovi servizi per l'impiego	Progetti	n°	39	98	5
	Destinatari	n°	702	1748	100
Azione b) - percorsi integrati di formazione, accompagnamento e consulenza per la creazione di nuova imprenditorialità	Progetti	n°	54	134	8
	Destinatari	n°	972	2420	150
Azione c) - rafforzamento e qualificazione dell'offerta di servizi attraverso la formazione di nuove figure professionali per favorire le donne lavoratrici	Progetti	n°	34	84	5
	Destinatari	n°	612	1524	95
Azione d) - percorsi integrati ed individualizzati per il recupero e la transizione al lavoro delle donne e dei soggetti in disagio sociale	Progetti	n°	136	338	18
	Destinatari	n°	1908	4751	280
Azione e) – accompagnamento	Progetti	n°	4	12	1

Gli indicatori di risultato sono:

Indicatori di risultato	2000	2006	PIT9
Tasso lordo di inserimento lavorativo femminile per tipologia di contratto e condizione nella professione		20%	20%
Tasso di copertura della popolazione femminile per tipologia di azione di accompagnamento			20%

Per la "***misura 4.1 - aiuti al sistema industriale (PMI e artigianato)***" gli indicatori di programma sono:

Azioni	Indicatori di realizzazione fisica	Unità misura	Target al 30/06/03	Target al 21/12/08	PIT9
PIT - multi misura	Imprese beneficiarie	n°	300	1000	20
PIT - multi misura	Consorzi di imprese	n°	4	20	1

Gli indicatori di risultato sono:

Indicatori di risultato	2000	2006	PIT9
Numero di PMI divenute esportatrici		200	12
Numero di PMI soddisfatte dei servizi da loro forniti		400	24
Numero di donne titolari di progetti nel settore privato		25	5
Investimenti privati indotti nelle aziende sovvenzionate		500	30
Vendite nuove o incrementate nelle PMI		22%	28%
Numero di PMI che esportano verso nuovi mercati		400%	30%
Quota di interventi agevolativi misti sul totale di interventi agevolativi			10%

Per la "***misura 4.2 - interventi di completamento e miglioramento delle infrastrutture di supporto e qualificazione dei bacini logistici dei sistemi produttivi***" gli indicatori di programma sono:

Azioni	Indicatori di realizzazione fisica	Unità misura	Target al 30/06/03	Target al 21/12/08	PIT9
Completamento e miglioramento infrastrutturale delle aree industriali e degli insediamenti produttivi	Interventi	n°	15	30	4
	Superficie infrastruttur.	mq	2 milioni	5 milioni	60000
	Edifici attrezzati	mc	20000	60000	7200

Infrastrutture finalizzate al riuso delle acque reflue per usi industriali ed al ripristino di aree industriali inquinate	Interventi	n°	3	10	No
	Lunghezza rete	km	4,5	1,15	No
	Capacità impianti	mc/ sec	0,150	1,800	No
Infrastrutture fisiche e immateriali a servizio delle attività produttive e delle attività di servizio comune	Interventi	n°	10	40	1 centro polif. 1 polo tecn.
	Imprese interessate	n°	30	150	150
	Soggetti attuatori	n°	5	5	2

Gli indicatori di risultato sono:

Indicatori di risultato	2000	2006	PIT9
Investimenti privati indotti nelle aziende sovvenzionate		50 Meuro (15% tot)	7,5 Meuro (15% inv)
Tasso di soddisfazione dei beneficiari		75%	75%
Volume acque reflue destinate al riuso		30 mc/anno	No
Numero di imprese utenti dei servizi comuni realizzati			30

Per la "***misura 4.20 - azioni per le risorse umane***" gli indicatori di programma sono:

Azioni	Indicatori di realizzazione fisica	Unità misura	Target al 30/06/03	Target al 21/12/08	PIT9
Azione a) - azioni di formazione specifica per la PA e per i soggetti sociali ed economici attori del sistema locale	Progetti	n°	59	148	5
	Destinatari	n°	888	2220	80
Azione b) - azioni di formazione per i diversi settori dell'asse	Progetti	n°	59	148	5
	Destinatari	n°	888	2220	80
Azione c) - azioni di formazione connesse con la realizzazione dei pacchetti integrati d'agevolazione da attivare nell'ambito del PIT	Progetti	n°			20
	Destinatari	n°			200
Azione d) - percorsi integrati ed individualizzati per il recupero e la transizione al lavoro delle donne e dei soggetti in disagio sociale	Progetti	n°	136	338	18
	Destinatari	n°	1908	4751	280

Gli indicatori di risultato sono:

Indicatori di risultato	2000	2006	PIT9
Tasso di copertura degli occupati nella PA interessati dagli interventi		30%	30%
Tasso di copertura dei soggetti sociali ed economici interessati dagli interventi			30%
Tasso di copertura degli interventi			50%
Variazione del tasso di inserimento lordo dei destinatari degli interventi			30%
Variazione del tasso di inserimento netto dei destinatari degli interventi			25%
Tasso di copertura delle imprese interessate dagli interventi per classe dimensionale di impresa			30%
Tasso di copertura degli addetti delle imprese interessate dagli interventi per classe dimensionale di impresa			30%

Per la "***misura 6.2 - società dell'informazione***" gli indicatori di programma sono:

Azioni	Indicatori di realizzazione fisica	Unità misura	Target al 30/06/03	Target al 21/12/08	PIT9
Servizi e applicazioni per le PMI	Sportelli attivati	n°	20	100	5
	Postazioni/ terminali installati	n°	60	300	15
	Imprese interessate	n°	100000	100000	5000
	Soggetti attuatori	n°	2	2	2
	Banche dati	n°	1	1	1
Servizi di consulenza alle imprese	Imprese beneficiarie	n°	200	900	45

Gli indicatori di risultato sono:

Indicatori di risultato	2000	2006	PIT9
N° aziende che chiedono servizi di assistenza (per anno)		10000	2500
Aziende che sviluppano e vendono servizi nel campo delle tecnologie dell'informazione		80	5
Punti di accesso ad internet			69
Variazione del numero di servizi della PA accessibili on-line dalle imprese			20%
Variazione del numero di imprese con almeno un PC, posta elettronica e pagina WEB			20%
Variazione del numero di computer ogni 100 studenti delle scuole elementari e medie			20%

Per la "***misura 6.4 - risorse umane e società dell'informazione***" gli indicatori di programma sono:

Azioni	Indicatori di realizzazione fisica	Unità misura	Target al 30/06/03	Target al 21/12/08	PIT9
Azione a) - formazione specifica per la PA	Progetti	n°	16	46	3
	Destinatari	n°	391	1150	60

Gli indicatori di risultato sono:

Indicatori di risultato	2000	2006	PIT9
Tasso di copertura degli occupati nella PA interessati dagli interventi		30%	30%

La quarta parte della valutazione ex-ante sottopone ad approfondimento l'**integrazione e la congruenza degli interventi previsti** con i piani e i programmi che interessano l'area di intervento. Secondo il rapporto di valutazione ex-ante la proposta di PIT9 elaborata ha tenuto conto della presenza dei vari strumenti di intervento (programmi) presenti o in essere sul territorio salentino, garantendo in questo modo l'integrazione, la complementarietà e la coerenza necessarie per produrre uno sviluppo equilibrato della provincia di Lecce.
In particolare, rispetto al patto territoriale che lo ha preceduto e che ha permesso l'ampliamento della base produttiva del manifatturiero salentino ed ha posto le condizioni per la crescita del sistema imprenditoriale, la valutazione ex-ante vede nel PIT le condizioni per completare questo processo e favorire lo sviluppo ed il potenziamento delle imprese (le agevolazioni sono rivolte alle imprese esistenti e caratterizzate da buone potenzialità).

Anche per la "misura 6.2 - società dell'informazione" il PIT9 ha recepito nel suo programma numerosi progetti presentati da vari comuni dando la possibilità di dare continuità e coerenza alla condizione di sviluppo territoriale.
Pure in tema di formazione il programma del PIT è stato strutturato per evitare doppioni e sovrapposizioni con le attività svolte o da svolgersi nell'ambito dei progetti "POM - Parco porgetti" e "EQUAL", realizzati in provincia di Lecce.

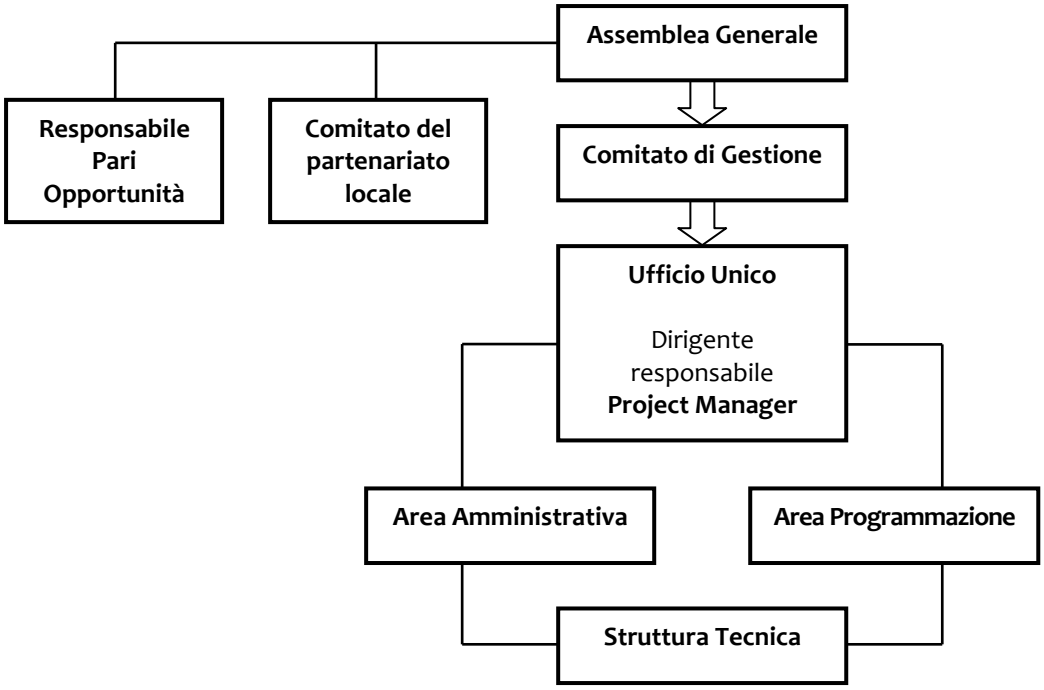
Il quinto punto del rapporto di valutazione ex-ante analizza gli **impatti socio-economici prevedibili**. Da questo punto di vista la strategia del PIT9 è considerata coerente con le linee direttrici comunitarie.
Se si prende in considerazione la visuale ambientale, secondo la valutazione ex-ante il programma del PIT9, la cui redazione ha visto la partecipazione dell'"Autorità ambientale regionale", incorpora la possibilità di miglioramento ambientale dell'area e assicura lo sviluppo basato su principi di ecocompatibilità e ecosostenibilità. Inoltre il PIT è considerato uno degli strumenti in grado di colmare le lacune di conoscenza, pianificazione e programmazione ambientale presenti nella provincia di Lecce.
Sul lato delle PMI è stato valutato che il PIT9 potrà avere un impatto significativo per rafforzare la tendenza positiva che l'economia locale ha fatto registrare a partire dal 1995; soprattutto favorire la crescita dimensionale delle PMI, l'aumento delle produzioni di qualità, lo sviluppo di attività complementari o alternative a quelle operanti in settori maturi, l'internazionalizzazione delle imprese, la loro maggiore capitalizzazione, lo sviluppo di reti produttive.
Considerando il versante della competitività e dell'innovazione il rapporto di valutazione ex-ante considera che il PIT9 potrà aumentare la competitività delle aziende e favorire le innovazioni di prodotto, processo e contesto, garantendo, quindi, maggiori fatturati, maggiore redditività, sensibile aumento della presenza sui mercati esteri e miglior rapporto con il sistema della ricerca (in particolare con l'Università di Lecce).
Focalizzando l'attenzione sull'occupazione ed il mercato del lavoro la valutazione ex-ante prevede che l'attuazione del PIT9 potrà garantire un forte incremento occupazionale e incidere sull'elevato tasso di disoccupazione presente nell'area. L'occupazione attivabile è stimata in 500 unità di lavoro per anno, di cui 180 come effetto netto e 220 come effetto indiretto. Considerando la crisi occupazionale del calzaturiero, circa l'80% dell'occupazione attivabile è da considerarsi come occupazione mantenuta.

Nel sesto punto della valutazione ex-ante è affrontato il problema delle **pari opportunità** ed è considerata positiva l'adozione nel PIT9 di un **approccio "duale"**, che si prefigge di agire sul problema dell'eguaglianza di genere attraverso azioni trasversali a tutti i programmi e con il potenziamento di azioni specifiche dirette.

Nell'ultima parte della valutazione ex-ante è presa in esame la **qualità della struttura organizzativa e gestionale** del PIT9, sottolineando l'importanza che sia caratterizzata da semplicità, duttilità organizzativa e basso costo di gestione e che sia in grado di svolgere le funzioni di animazione territoriale, di accompagnamento, di preistruttoria dei progetti, di predisposizione dei bandi assieme agli organi regionali, di verifica delle istanze, di partecipazione all'istruttoria, di assistenza tecnica ai beneficiari.
L'**organismo gestore** è formato dai seguenti organi: l'*assemblea generale*, composta dai rappresentanti di tutti i comuni del PIT, che ha l'incarico di nominare il comitato di gestione e di individuare l'ente capofila responsabile del coordinamento, dell'attuazione e della gestione del PIT; il *comitato di gestione* organo esecutivo dell'assemblea; il *Project Manager* responsabile

unico della gestione del PIT ed alle cui dipendenze è posto l'Ufficio Unico; l'*Ufficio Unico* incaricato dell'attuazione del PIT, che esplicita le sue attività attraverso due Dipartimenti, quello della Programmazione e quello dell'Amministrazione; il *Dipartimento della Programmazione* cui affluiscono le funzioni di informazione, formazione, animazione, progettazione, assistenza tecnica e accompagnamento; il *Dipartimento dell'Amministrazione* che ha compiti di gestione delle risorse finanziarie, di monitoraggio, valutazione e rendicontazione, di predisposizione dei bandi pubblici, di assistenza amministrativa e di interfaccia con la Regione; il *Comitato del partenariato locale* che ha compiti di sorveglianza e di controllo strategico dell'attività e che riporta le informazioni direttamente all'Assemblea Generale; il *Responsabile delle pari opportunità* che ha il compito di garantire il rispetto del principio di pari opportunità; la Struttura tecnica, rappresentata da "Area sistema di Casarano e comuni associati S.c.a.r.l." e da "Salenti s.r.l." (due organismi creati e partecipati dai comuni più rappresentativi del Salento), che ha il compito di assistere i comuni nei processi di sviluppo locale.

Schema della struttura organizzativa e funzionale del PIT9



Il PIT9 e l'ambiente

Con riferimento all'impatto ambientale del PIT9, il programma approvato contiene il riferimento esplicito alla sostenibilità degli interventi previsti, in un'ottica in cui lo sviluppo non deve essere legato solamente al concetto di crescita di tipo socio-economico, ma deve garantire la soddisfazione dei bisogni umani e delle attività produttive nel rispetto della conservazione, salvaguardia e valorizzazione del patrimonio naturale del territorio.
A tal fine il programma prevede l'introduzione di modelli di produzione e di consumo sostenibili, agendo con attività di sensibilizzazione sui produttori e sui consumatori per modificarne i comportamenti; il potenziamento della cooperazione e dell'attività di scambio di informazioni, tra attori economici e sociali, necessarie per la predisposizione delle politiche di sviluppo; il

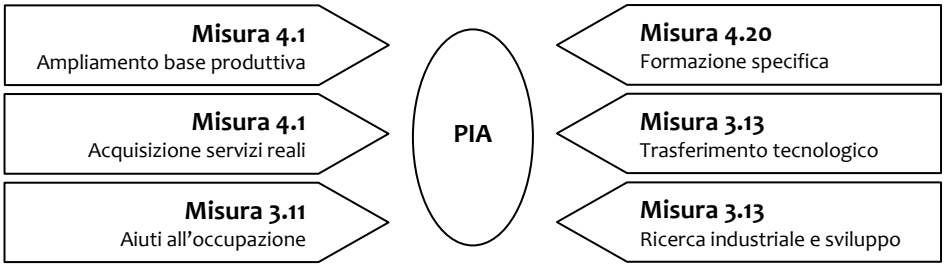
rafforzamento, nelle principali proposte del PIT9, del ruolo dell'ambiente e delle possibili ripercussioni in termini occupazionali e di miglioramento della competitività delle aziende.
Secondo questa linea, è stato deciso, nella proposta del PIT9, di infrastrutturare aree industriali esistenti, anziché di crearne di nuove e di incentivare la delocalizzazione delle attività produttive dall'ambiente urbano verso le zone per l'insediamento produttivo già presenti, per alleggerire le pressioni sulle città. Inoltre, sono stati previsti dei meccanismi di "premialità", attraverso l'assegnazione di maggiorazioni di punteggio ai progetti più attenti alle dinamiche ambientali, oltre che azioni formative in questo campo e per creare figure professionali con specifiche competenze nella sostenibilità.

Il PIA del PIT9

Sin qui è stato analizzato il programma del PIT9, la situazione economica di partenza, gli obiettivi perseguiti, le linee strategiche individuate, le azioni e gli interventi predisposti. Tutto è servito per chiarire lo schema mentale che rappresenta il PIT9 e per delineare i confini della ricerca. Adesso è necessario addentrarsi nel centro del lavoro e passare a dare uno sguardo da vicino al programma del PIA (Programmi Integrati di Agevolazione), per capire come è stato strutturato e a cosa mirava lo strumento di incentivi alle imprese scelto per stimolare gli investimenti innovativi sul territorio e rilanciare l'economia del Sud Salento, così come voluto all'interno del PIT9.

L'Avviso Pubblico del PIA relativo al PIT n. 9 è stato pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 152, supplemento del 7 dicembre 2005, ed ha previsto il 27/03/2006 come data di scadenza per la presentazione delle manifestazioni d'interesse[114].
Le misure che sono andate a finanziare il PIA sono state le seguenti:
- Misura 4.1 - Azione c) "*Ampliamento della base produttiva*";
- Misura 3.13 - "*Trasferimento tecnologico*" e "*Ricerca industriale e sviluppo precompetitivo*";
- Misura 4.1 - Azione a) "*Acquisizione di servizi reali*";
- Misura 4.20 - Azione c) "*Formazione specifica*";
- Misura 3.11 - Azione a) "*Aiuti all'occupazione*".

Le misure che formano il PIA

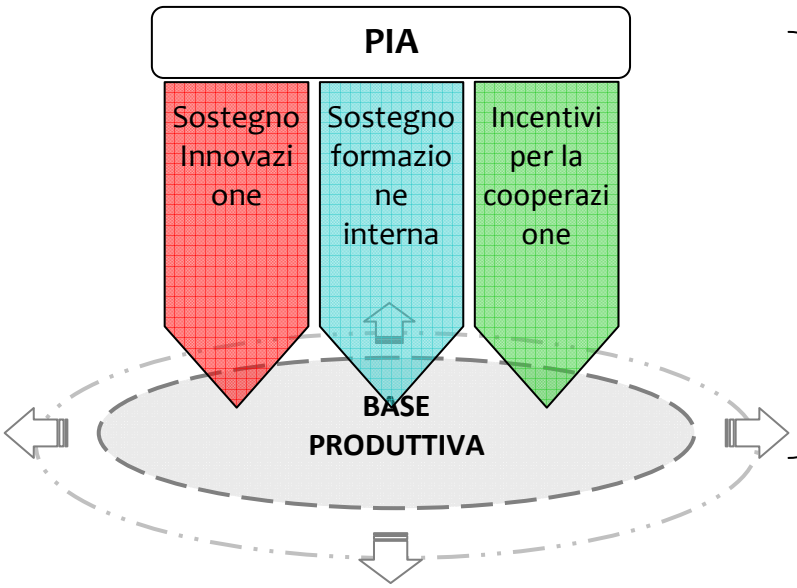


Attraverso il PIA si è inteso perseguire l'obiettivo specifico di fornire, nell'ambito del PIT, un adeguato riconoscimento alle iniziative ispirate ai principi di integrazione e di concentrazione funzionale e territoriale, e in grado di promuovere programmi di investimento volti ad ampliare

[114] Servizio di rendicontazione e monitoraggio- Ufficio Unico PIT9, *Stato di attuazione "Territorio salentino-leccese"*, Ufficio Unico PIT9, Casarano, 2008.

la base produttiva attraverso processi di innovazione tecnologica, e, se possibile, attraverso la crescita delle competenze delle risorse umane coinvolte nei processi produttivi[115]. In estrema sintesi, il PIA ha previsto la possibilità per ciascun proponente di aggiudicarsi, tramite un unico programma di investimento, un pacchetto di incentivi all'ampliamento della base produttiva, alla ricerca industriale, alla formazione aziendale ed all'occupazione.

Il funzionamento del PIA



L'idea di fondo del PIA era di agire con gli incentivi per stimolare la crescita della base produttiva delle imprese e lo sviluppo territoriale attraverso processi di innovazione tecnologica, il miglioramento delle competenze delle risorse umane e incentivi per potenziare la rete tra PMI

I programmi di investimento ammessi a presentare domanda per il PIA erano quelli volti ad utilizzare i risultati derivanti da interventi di trasferimento tecnologico e/o da interventi nel campo della ricerca industriale e dello sviluppo precompetitivo da realizzare o già realizzati dal soggetto proponente e per i quali non era stata avanzata alcuna richiesta di agevolazione. I programmi di investimento potevano includere anche investimenti per l'acquisizione di servizi reali e per azioni di formazione specifica.
Per quanto riguarda l'ampliamento della base produttiva i programmi di investimento ammessi erano quelli volti alla realizzazione di un nuovo impianto produttivo, all'ampliamento, all'ammodernamento, alla ristrutturazione, alla riconversione, alla riattivazione o al trasferimento di un impianto esistente. In questo caso erano riconosciute le spese per la progettazione, per l'acquisto di macchinari, impianti e attrezzature, quelle per le opere murarie e per il suolo aziendale (nel limite del 10% del totale dell'investimento). Per il trasferimento tecnologico erano ammessi i progetti, da realizzare in collaborazione con soggetti qualificati (Università e centri di ricerca), in grado di apportare miglioramenti significativi ai prodotti o al processo aziendale in comparazione allo stato dell'arte. Le spese riconosciute erano quelle per il personale impegnato nella ricerca, per le strumentazioni e le attrezzature utili alla ricerca, per le consulenze dei soggetti qualificati. Per la ricerca industriale erano ammessi gli investimenti per l'acquisizione di nuove conoscenze utili alla messa a punto di processi, prodotti o servizi innovativi. L'attività di sviluppo precompetitivo ammessa era quella che concretizzava i risultati della ricerca in un prodotto o processo destinabile alla vendita o all'utilizzazione. Le spese riconosciute erano quelle per il personale e per l'acquisto di strumenti e attrezzature specifiche.

[115] Regione Puglia, *Avviso pubblico per l'avvio delle procedure relative ai programmi integrati di agevolazioni PIT n. 9 territorio salentino leccese*, Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, n. 152 suppl. del 7/12/2005.

Per quanto riguarda l'acquisizione di servizi reali erano finanziate le spese per la consulenza volta all'adozione di sistemi di gestione ambientale o di certificazione etica e sociale, allo sviluppo di programmi di internazionalizzazione, di marketing internazionale o di e-business. Per gli interventi di formazione specifica del personale dipendente erano ammessi gli interventi formativi per lo sviluppo di competenze tecniche nella gestione dei processi produttivi, in ambito manageriale, per la gestione delle risorse umane, per l'innovazione, per la gestione della qualità, dell'ambiente e della sicurezza in azienda, per l'utilizzo delle ICT, per il controllo dei rapporti commerciali con l'estero.
Per le iniziative che prevedevano un incremento occupazionale poteva essere richiesto, inoltre, l'aiuto all'occupazione ai sensi della misura 3.11 azione C.

Con l'intento di favorire lo sviluppo dimensionale delle imprese del territorio del PIT9, i soggetti che potevano presentare programmi d'investimento erano:
a) imprese di medie dimensioni già attive da almeno due anni alla data di presentazione della manifestazione d'interesse, e che nell'esercizio precedente avevano fatto registrare un fatturato non inferiore a 7 milioni di euro (2,7 milioni di euro nel caso di imprese di servizi);
b) consorzi, o costituendi consorzi, di piccole e/o medie imprese operanti in uno o più settori produttivi legati da rapporti di complementarietà e in grado di esprimere stabili sinergie a carattere prevalentemente tecnologico, produttivo e di mercato. I costituendi Consorzi avevano l'obbligo di essere costituiti entro la data di presentazione del progetto analitico.
Le attività ammesse erano tutte quelle appartenenti al settore manifatturiero, ed il valore complessivo degli investimenti che ciascun proponente poteva avanzare doveva essere compreso tra i 500.000,00 euro e i 10.000.000,00 di euro, oltre che essere localizzato nel territorio del PIT9.
Le risorse complessivamente previste per l'agevolazione dei progetti del PIA/PIT9 erano di 26.307.657,00 euro.

Le procedure predisposte per accedere ai finanziamenti erano complesse e suddivise in una serie di fasi:

1. Fase di **presentazione della manifestazione di interesse**, in cui il soggetto proponente doveva dimostrare il proprio interesse a partecipare al bando attraverso la presentazione di una domanda di accesso, di una scheda tecnica e di un progetto di massima. Quest'ultimo doveva contenere le informazioni sul soggetto proponente, l'analisi e gli obiettivi di mercato, la descrizione dell'impatto dell'iniziativa sull'area, il piano degli investimenti, la descrizione dettagliata delle attività di ricerca, sviluppo e trasferimento tecnologico previste, la descrizione delle attività formative da realizzare, l'incremento occupazionale previsto, l'ammontare delle agevolazioni richieste, l'indicazione delle procedure amministrative da attuare per avviare gli investimenti, il cronoprogramma dell'iniziativa e la presentazione della sua situazione economico-finanziaria e del piano di copertura degli investimenti. Inoltre, doveva essere allegata la documentazione attestante la disponibilità di uno o più istituti di credito pronti ad assicurare il finanziamento bancario necessario per la realizzazione del progetto.
2. Fase della **valutazione delle manifestazioni di interesse presentate**, in cui la Regione Puglia valutava i progetti ricevuti sulla base: dell'affidabilità dei soggetti proponenti dal punto di vista finanziario e patrimoniale e dell'esperienza nel settore di intervento; della coerenza del programma di investimenti; della validità del progetto di ricerca, sviluppo e trasferimento tecnologico; del grado di innovazione tecnologica di processo e/o prodotto previsto; della cantierabilità dell'iniziativa; della sua capacità di integrarsi nel tessuto

economico dell'area PIT e di produrvi un impatto economico; delle ricadute occupazionali. Il grado di innovazione tecnologica del programma di investimento e la sua capacità di integrarsi con il tessuto economico del territorio del PIT erano gli elementi che assegnavano i maggiori punteggi nel processo di valutazione. Le altre variabili prese in considerazione per l'assegnazione del punteggio erano il grado di cantierabilità, l'attenzione alle problematiche ambientali e l'applicazione del principio delle pari opportunità. Per alcuni settori produttivi ritenuti prioritari nel territorio del PIT (industrie tessili e dell'abbigliamento, fabbricazione di calzature, fabbricazione di mobili, taglio e modellatura di pietre ornamentali, informatica, design e styling relativo a beni personali e per la casa) era prevista l'assegnazione di una premialità nel punteggio. Ai progetti presentati dai consorzi era assegnata una premialità. Ad ogni progetto presentato veniva assegnato un punteggio utile per la formazione di una graduatoria che individuava i soggetti ammessi alla fase successiva.

3. Fase di **presentazione e valutazione del progetto analitico**, nella quale i soggetti ammessi dovevano presentare, entro 60 giorni dalla richiesta della Regione Puglia, un progetto analitico contenente tutte le informazioni che erano state inserite nella manifestazione di interesse e tutta la documentazione e le certificazioni necessarie a comprovare la validità e la cantierabilità del programma. La Regione aveva il compito di verificare il rispetto da parte dei progetti analitici dei parametri individuati per la manifestazione di interesse e di determinare le agevolazioni concedibili.
4. Fase della **concessione provvisoria** per le iniziative vincenti e sottoscrizione da parte del beneficiario dei documenti di accettazione delle agevolazioni.
5. Fase della **gestione, della verifica e del controllo**, che prevedeva l'erogazione delle agevolazioni da parte della Regione Puglia per stato d'avanzamento.

tab. 9 - Le fasi del PIA

Fasi	Descrizione	Tempi
1. manifestazione di interesse	Presentazione domanda di accesso, scheda tecnica e progetto di massima.	7 dicembre 2005 Pubblicazione PIA
2. valutazione manifestazioni di interesse	Criteri: . affidabilità proponenti, . coerenza programma, . validità progetto ricerca, . grado innovazione tecnologica, . cantierabilità, . integrazione nel tessuto economico, . occupazione. Premialità per alcuni settori e per i progetti presentati da consorzi.	27 marzo 2006 Scadenza manifestazione interesse
3. progetto analitico	Presentazione, da parte dei soggetti ammessi, del progetto analitico e successiva valutazione della Regione.	
4. concessione provvisoria	Sottoscrizione dei documenti di accettazione delle agevolazioni.	31 dicembre 2007 Termine investimenti
5. gestione, verifica e controllo	Erogazione delle agevolazioni per stato d'avanzamento.	

Gli investimenti dovevano concludersi entro il 31 dicembre 2007, pena la revoca delle agevolazioni. Queste ultime ammontavano a circa il 50% dell'investimento, anche se per ogni misura che componeva il PIA era prevista una percentuale di agevolazione specifica. In particolare:

~ per la Misura 4.1 - Azione C "*Ampliamento della base produttiva*" le agevolazioni concedibili consistevano in un contributo in c/impianti per un massimo di 35% ESN più 5% ESL[116];

~ per la Misura 3.13 "*Trasferimento tecnologico*" le agevolazioni concedibili erano il 45% del costo del progetto ammesso, mentre per la "*Ricerca industriale*" erano del 65%, e per lo "*sviluppo precompetitivo*" erano del 40%; le agevolazioni potevano aumentare di 10 punti percentuali nel caso di progetti aventi possibili applicazioni multisettoriali, o collaborazioni internazionali, o con un Ente Pubblico di ricerca, o nel caso i risultati fossero oggetto di ampia diffusione scientifica;

~ per la Misura 4.1 - Azione a) "*Acquisizione di servizi reali*" era riconosciuto un contributo in conto esercizio per un massimo del 50% delle spese ritenute ammissibili e comunque per un importo non superiore a 200.000,00 euro;

~ per la Misura 4.20 - Azione c) "*Formazione specifica*" era riconosciuto un contributo del 45% delle spese ammesse, maggiorato del 10% in caso di formazione rivolta a lavoratori svantaggiati;

~ per la Misura 3.11 - Azione a) "*Aiuti all'occupazione*" erano previsti aiuti in conto esercizio per ciascun dipendente di 5.165,00 euro per il primo anno e di 2.582,00 euro per il secondo anno, per un massimo di 36.152,00 euro annui per impresa[117].

Inoltre, era previsto un apporto di mezzi propri non inferiore al 25% e non superiore al 35% del valore complessivo del programma.

I meccanismi del PIA/PIT9

Per individuare la teoria (la Configurazione Contesto-Meccanismo-Esito - CME) del PIA/PIT9 da sottoporre a valutazione cerchiamo di trarre le informazioni utili dall'analisi, appena fatta, del programma del PIT9 e del PIA. L'idea è di costruire una CME generale sul PIA/PIT9 e poi scomporla in una serie di teorie particolari.

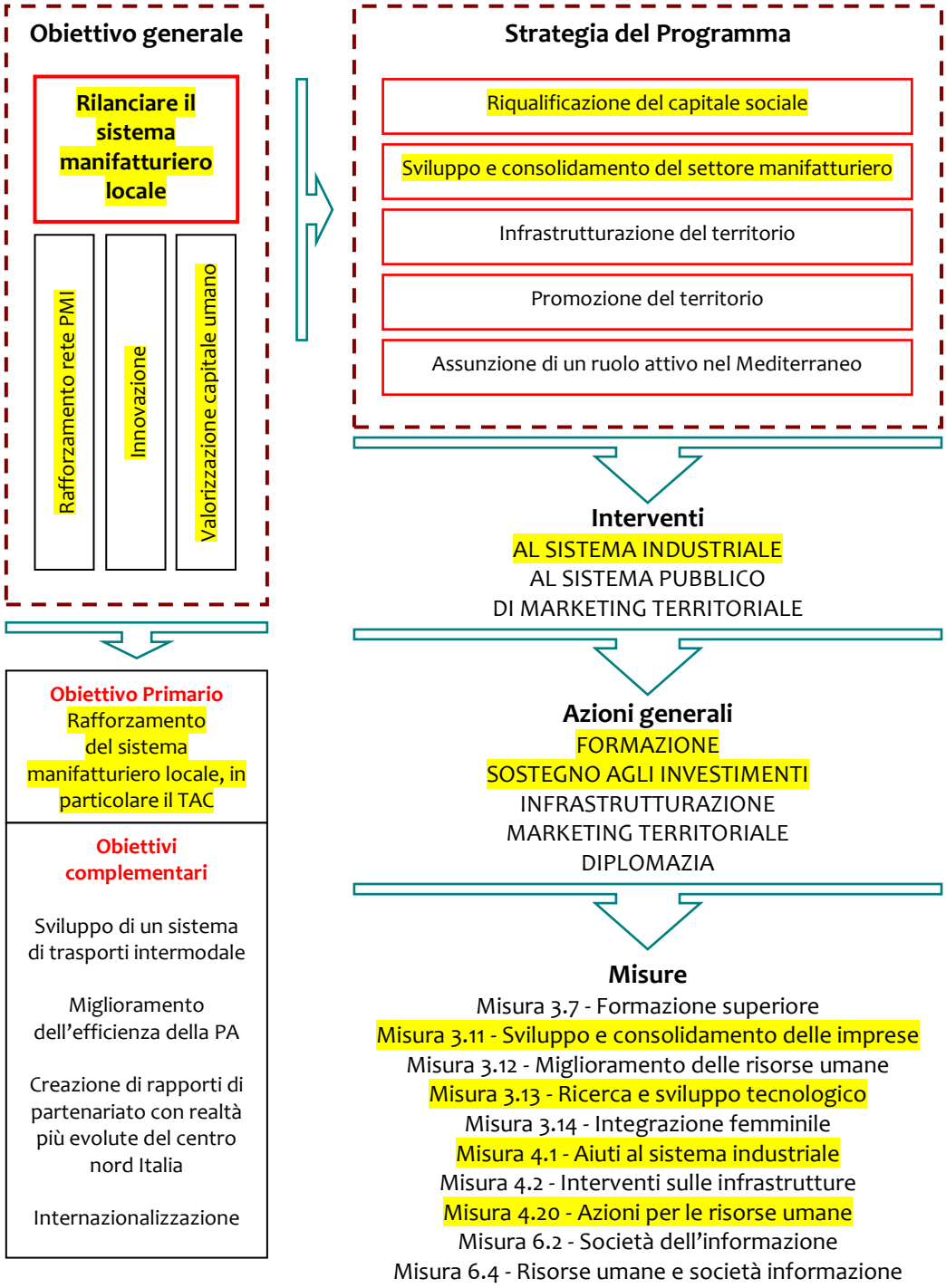
Partiamo con la rappresentazione del contesto imprenditoriale. Abbiamo visto che l'area PIT è caratterizzata, negli anni 1995-2002, da un numero di occupati e da un reddito prodotto inferiore, anche se di poco, alla media regionale, e da una dotazione infrastrutturale di base non sufficiente. Forte risulta essere la specializzazione nel settore manifatturiero ed in particolare nel TAC (tessile-abbigliamento-calzaturiero), concentratosi territorialmente in due distretti (Casarano e Nardò) e in un sistema di sviluppo locale (Maglie). Qui un tessuto di micro imprese si è coagulato attorno a delle aziende più grandi che sono riuscite a trainare lo sviluppo della zona, ed a raggiungere punte d'eccellenza a livello nazionale. A partire dal 2001 il settore è stato investito da una crisi che lo sta costringendo ad un processo di ristrutturazione. Alla buona vocazione produttiva dell'area che presenta significative risorse imprenditoriali, dinamiche anche sui mercati esteri, e che possono valersi di una manodopera a basso costo ma

[116] L'Equivalente Sovvenzione, è l'unità di misura utilizzata per calcolare l'entità dell'aiuto erogato. Si tratta di un metodo univoco che permette di paragonare tra loro gli aiuti concessi in ambienti con regimi fiscali diversi. L'Equivalente Sovvenzione Lordo (ESL) rappresenta il valore dell'agevolazione concessa a un'azienda, al lordo delle tasse, rapportato all'intero ammontare dell'investimento. L'Equivalente Sovvenzione Netta (ESN) non è altro che il valore dell'agevolazione ricevuta attualizzata al netto dell'imposizione fiscale attualizzata.

[117] Regione Puglia, *Avviso pubblico per l'avvio delle procedure relative ai programmi integrati di agevolazioni PIT n. 9 territorio salentino leccese*, Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, n. 152 suppl. del 7/12/2005.

sufficientemente qualificata, si contrappongono l'eccessiva presenza di unità produttive di piccola dimensione e con una struttura finanziaria squilibrata, la scarsa consistenza del tessuto reticolare tra le imprese, il difficile accesso al credito, la bassa propensione all'investimento in innovazione, l'alta presenza di attività sommerse e la carenza di servizi alle imprese.

Quadro strategico del PIT9



Dopo aver individuato il contesto di riferimento, riprendiamo in mano il quadro strategico del PIT9 che abbiamo schematizzato precedentemente e procediamo ad evidenziare quelle parti del programma che trovano attuazione con il PIA (nello schema sono evidenziate in giallo).

Ciò che emerge è che l'obiettivo generale di rilanciare il sistema manifatturiero locale (in particolare il TAC) tramite il potenziamento della rete di PMI, il sostegno dei processi di innovazione e la valorizzazione del capitale umano, può essere realizzato attraverso azioni formative e di sostegno agli investimenti da attuare con misure che prevedono l'ampliamento della base produttiva, il trasferimento tecnologico, la ricerca industriale e lo sviluppo precompetitivo, l'acquisizione di servizi reali, la formazione specifica, e aiuti all'occupazione.
Da quest'analisi prende forma la teoria (configurazione contesto-meccanismo-esito) alla base del PIA/PIT9 secondo cui in un contesto con un buon tessuto imprenditoriale, specializzato nel tessile, abbigliamento e calzaturiero, che si caratterizza per la ridotta dimensione delle imprese, per una bassa propensione all'innovazione, per la difficoltà a relazionarsi e a collaborare, l'attivazione del PIA/PIT9, attraverso il suo sistema di incentivi, può stimolare gli investimenti in innovazione e formazione specifica, e riuscire a favorire la cooperazione tra le imprese e il rafforzamento del settore manifatturiero del Sud Salento (nella tabella 10 è schematizzata questa CME).

tab. 10 - L'ipotesi di Configurazione Contesto-Meccanismo-Esito macro alla base del PIA/PIT9

CONTESTO	MECCANISMO	ESITO
Distretto TAC di buone potenzialità ma in crisi dal 2001. Significativa presenza imprenditoriale. Manodopera a basso costo e sufficientemente qualificata. Ridotta dimensione delle imprese. Struttura finanziaria spesso squilibrata. Debole tessuto relazionale tra imprese. Bassa propensione all'innovazione. Presenza di sommerso. Attivazione del PIA/PIT9 (sistema integrato di incentivi a sostegno degli investimenti imprenditoriali).	Gli incentivi PIA, indirizzati alle aziende di medie dimensioni e ai consorzi, stimolano e sostengono gli investimenti delle imprese in innovazione e formazione specifica.	Può essere positivo o negativo a seconda se il sistema di meccanismi riesce, o non riesce, a potenziare la rete delle PMI e a rafforzare e rilanciare il settore manifatturiero locale.

Fonte: ns. elaborazione

Questa teoria generale (macro CME) può essere meglio verificata se scomposta in una serie di teorie particolari (micro CME), in cui sono i modelli decisionali degli individui ad essere posti sotto osservazione per cercare di capire i ragionamenti che hanno motivato le scelte soggettive. Le persone agiscono e fanno le proprie scelte guidate da convinzioni, preferenze, desideri e stati d'animo privati. Di seguito proviamo ad elencare le micro teorie che sono considerate come fondamentali nel funzionamento del PIA/PIT9, e che sono derivate sia dall'analisi documentale, che dalla letteratura[118], che dalle interviste agli attori principali incontrati durante una prima analisi sul campo.

[118] Marchesi, G., Tagle, L., Befani, B., *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Materiali Uval n° 2/2011, UVAL, Roma, 2011.

tab. 11 - Le ipotesi di micro Configurazioni Contesto-Meccanismo-Esito del PIA/PIT9

n.	CONTESTO	MECCANISMO	ESITO
1	Il PIA/PIT9 è uno strumento agevolativo complesso che richiede ottime capacità progettuali e un impegno notevole nella presentazione di una proposta di investimento.	La difficoltà di presentare un progetto di agevolazione può scoraggiare le imprese che non si sentono sufficientemente forti per partecipare. Oppure, può sostenere l'orgoglio delle imprese che si sentono forti e che vogliono misurarsi con una nuova sfida in grado di sottolineare, ancora una volta, la loro forza.	Il numero di progetti presentati dipende dal prevalere dello scoraggiamento o dell'orgoglio.
2	L'amministrazione più vicina alle imprese, grazie alla gestione locale del PIT9 in cui si inserisce il PIA; l'integrazione del PIA con gli altri progetti del PIT9 che lo rende uno strumento agevolativo non isolato ma inserito in un programma di sviluppo del territorio; e la difficoltà di redigere una buona proposta progettuale, sono elementi che concorrono a ridurre la possibilità di azioni clientelari.	Se il clientelismo non è percepito come unica alternativa possibile, si stimola la propensione al rischio e si alimenta la fiducia delle imprese nelle proprie possibilità di successo.	La partecipazione al PIA dipende dal prevalere della propensione o dell'avversione al rischio.
3	Il PIA prevede una premialità per i progetti presentati dai consorzi.	La premialità e la possibilità del successo stimolano l'imprenditore a superare la paura di uscire dal proprio circolo ristretto e ad interagire per costruire reti lunghe.	Il successo di questo meccanismo dipende dal tipo di legame che si instaura tra le imprese.
4	Il PIA contiene incentivi per l'innovazione.	L'incentivo stimola la propensione al rischio e al cambiamento.	L'incentivo è valutato positivamente se contribuisce al superamento dell'avversione al rischio e al cambiamento.
5	Il PIA prevede la collaborazione (obbligatoria) con centri di ricerca specializzati per le attività di trasferimento tecnologico ed il sostegno per le spese sostenute.	In questo modo si stimola la propensione ad interagire e si riduce la percezione del rischio legato ai processi generativi di innovazione.	Se questo meccanismo ha successo si rafforza il sistema della ricerca delle imprese e si potenzia il collegamento tra il mondo della ricerca e quello produttivo e si generano ricadute occupazionali.
6	Il PIA prevede incentivi volti a sostenere l'ampliamento della base produttiva.	L'incentivo stimola l'imprenditore a superare la paura del cambiamento e lo spinge a realizzare l'investimento che deve determinare maggiori ricavi e nuova occupazione.	Il successo di questo meccanismo determina il rafforzamento dell'impresa.
7	Il PIA prevede incentivi per sostenere le spese per progetti aziendali di formazione specifica.	Il finanziamento di parte delle spese di formazione e la possibilità di presentare un proprio piano di formazione interna abbatte i dubbi sull'utilità dei corsi di formazione e ne facilita	Se il meccanismo ha successo si otterrà la riqualificazione di parte del personale aziendale.

		l'implementazione.	
8	All'interno del PIA l'affidabilità finanziaria e patrimoniale del proponente è considerata un elemento importante nella valutazione del progetto.	Per ottenere il finanziamento gli imprenditori sono spinti a raggiungere un discreto equilibrio finanziario interno.	Se questo meccanismo funziona migliora la solidità finanziaria delle imprese.
9	Il PIA prevede una premialità per i settori tradizionali, ed in particolare del TAC.	La premialità aumenta la speranza del successo per gli imprenditori di questi comparti e gli spinge a presentare una proposta di investimento.	Se questo meccanismo ha successo il tessuto imprenditoriale dei settori tradizionali si rafforzerà.

Fonte: ns. elaborazione

Dopo aver individuato le ipotesi di Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito che cercano di spiegare il funzionamento del PIA/PIT9 è necessario procedere alla loro verifica attraverso l'elaborazione dei dati raccolti e l'analisi sul campo. Tutto questo avviene nel capitolo successivo.

CAPITOLO 5
LA VALUTAZIONE DEL PIA/PIT9

Introduzione

In questo capitolo si procede alla valutazione del PIA/PIT9. La prima parte contiene l'analisi dei progetti presentati, la verifica dei risultati ottenuti e la formulazione di un giudizio sull'intervento. Nella seconda parte l'attenzione è posta tutta sull'esame del funzionamento del PIA e delle Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito individuate. Nell'analizzare i progetti di investimento presentati nell'ambito del PIA in riferimento al PIT9 (territorio Salentino Leccese) si è deciso di procedere prima con l'esame documentale della progettazione presentata e poi con la verifica empirica (attraverso interviste ad imprenditori, responsabili istituzionali e testimoni privilegiati e l'osservazione diretta delle opere realizzate) di quanto è stato realizzato e con l'analisi delle evidenze emergenti frutto dell'osservazione sul campo e dei sopralluoghi nelle aree degli investimenti.

Analisi documentale

L'analisi documentale ha avuto come obiettivo principale quello di delineare in maniera approfondita i progetti presentati nell'ambito del PIA/PIT9 per cercare di definirne le caratteristiche ed individuare le emergenze risultanti.
Lo sguardo sui programmi presentati ha un duplice angolo di visuale:

- quello relativo alla progettualità macro o integrata, che prende in considerazione come unità d'analisi il progetto complessivo presentato da ciascun raggruppamento di impresa o dalle imprese singole quando non facevano parte di un consorzio;
- quello della progettualità micro, che focalizza l'attenzione su ciascun programma presentato da ogni singola impresa.

Questa modalità di osservazione consente di valutare i progetti PIA sia in funzione della cooperazione formale tra le imprese, e quindi assumendo una posizione di studio più distante e generale, sia in funzione delle esigenze di investimento di ogni singola unità produttiva, per percepire le differenze e le specificità di ciascun programma ad un livello di indagine più micro.

Secondo l'angolo di visuale della **progettazione macro** su 17 progetti presentati alla manifestazione di interesse (quadro sintetico sottostante) quelli che sono stati ammessi alla fase successiva sono stati 13, mentre 4 sono stati bloccati per gravi carenze documentali o per la presentazione di domande irregolari.

PIA/PIT9 - Progetti che hanno partecipato alla manifestazione di interesse

progetti ammessi	13
progetti non ammessi	4
totale	17

Fonte: ns. elaborazione su dati della Regione Puglia

Dei 13 progetti ammessi: 2 sono decaduti nella fase successiva alla manifestazione di interesse perché non è stato avanzato l'approfondimento analitico; 5 si sono fermati dopo aver superato la fase della manifestazione di interesse ed aver presentato il progetto analitico, essendo intervenuta la rinuncia del proponente; 6 sono arrivati alla fase definitiva ed hanno ottenuto il finanziamento.

PIA/PIT9 - Quadro sintetico dei progetti ammessi

progetti definitivi	**6**
progetti decaduti perché non è stato presentato l'approfondimento analitico	**2**
progetti decaduti per rinuncia del proponente	**5**
Totale	**13**

Se si osservano i 13 progetti ammessi in funzione della tipologia di soggetto proponente risulta evidente come 10 provengano da consorzi di imprese e 3 da imprese singole (tab. 1). Se si limita lo sguardo ai 6 progetti definitivi la divisione tra progetti presentati in forma associata e progetti presentati da una sola azienda è di 3 e 3.

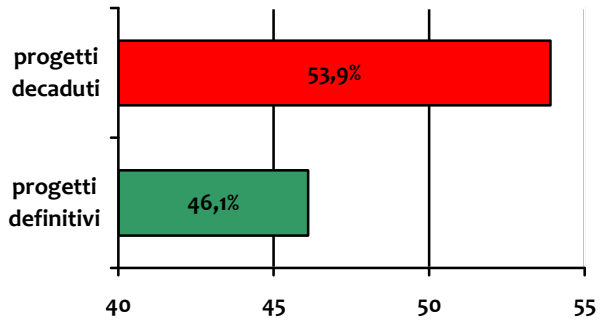
tab. 1 - PIA/PIT9, programmi di investimento per tipologia di soggetto proponente

soggetto proponente	stato progetto			
	definitivo	no progetto analitico	rinunciato	totale
Consorzio	3	2	5	**10**
impresa singola	3	0	0	**3**
totale	**6**	**2**	**5**	**13**

Fonte: ns. elaborazione

La prima considerazione che emerge da questa analisi è che su 13 progetti presentati solo 6 hanno superato tutte le fasi previste dal PIA e sono diventati definitivi. In pratica il tasso di successo[119] è poco meno del 50% (precisamente del 46,1%).

Tasso di successo dei progetti macro



[119] Il tasso di successo è calcolato come la percentuale, per ogni area, dei progetti definitivi sul totale dei progetti presentati.

Questo risultato è frutto della complessità del PIA, della difficoltà di strutturare un progetto in grado di rispondere ai requisiti richiesti e dell'insorgere di una serie di problematiche e di valutazioni (di natura finanziaria, amministrativa, economica e progettuale) che sono emerse solo nel corso della progettazione e che hanno impedito alle imprese di continuare il programma.

Considerando il settore produttivo dei soggetti proponenti (tab. 2), risulta che la maggior parte dei programmi di investimento presentati (6 su 13) provengono da imprese o coalizioni di imprese afferenti alle attività dell'informatica e della ricerca (settore K della classificazione ATECO). Due programmi riguardano la produzione di farmaci (settore DG), mentre i restanti programmi sono uno nel settore della produzione alimentare (settore DA), uno nell'abbigliamento (settore DB), uno nel settore della stampa e dell'editoria (settore DE), uno nel settore delle altre industrie manifatturiere (settore DN), e uno nel magazzinaggio e nelle comunicazioni (settore I).

tab. 2 - PIA/PIT9, programmi di investimento per settore produttivo dei proponenti

classificazione ATECO	stato progetto			
	definitivo	no progetto analitico	rinunciato	totale
DA - Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	1	0	0	**1**
DB - Industrie tessili e dell'abbigliamento	1	0	0	**1**
DE - Fabbricazione di pasta-carta, carta e prodotti di carta; stampa ed editoria	0	0	1	**1**
DG - Fabbricazione di prodotti chimici e di fibre sintetiche e artificiali	1	1	0	**2**
DN - Altre industrie manifatturiere	1	0	0	**1**
I - Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	0	0	1	**1**
K - Attivita' immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, profess. ed imprendit.	2	1	3	**6**
totale	**6**	**2**	**5**	**13**

Fonte: ns. elaborazione

Se si guarda anche allo stato dei progetti, nel caso di quelli definitivi la distribuzione risulta essere pressoché omogenea: 2 sono nell'informatica, 1 nelle altre industrie manifatturiere, 1 nella produzione di farmaci, 1 nel settore dell'abbigliamento e 1 nel settore della lavorazione degli alimenti. Tra i due programmi per cui non è stata presentata la progettazione analitica uno è nel settore farmaceutico e uno nel campo dell'informatica. Tra quelli che hanno rinunciato 3 sono nel settore dell'informatica e della ricerca, uno in quello del magazzinaggio e della comunicazione e uno in quello della stampa e dell'editoria.
Dall'analisi sul totale dei programmi integrati emerge come settore più forte nell'ambito del PIA quello dell'informatica e della ricerca (settore K), mentre il settore dell'abbigliamento sembra avere un ruolo secondario con un solo programma presentato.

Quali sono le tipologie di programma di investimento che hanno caratterizzato i diversi progetti? La maggior parte di quelli presentati (tab. 3) ha previsto la realizzazione di nuovi impianti produttivi (7 su 13), per 4 si è trattato di ampliare strutture esistenti, 2 hanno riguardato opere di ristrutturazione. Tra i 6 progetti definitivi 4 sono stati incentrati sulla messa in opera di un nuovo impianto, mentre 2 sull'ampliamento di una vecchia unità.

tab. 3 - PIA/PIT9, progetti per tipologia di programma di investimento

tipologia programma investimento	stato progetto			
	definitivo	no progetto analitico	rinunciato	totale
Ampliamento	2	1	1	**4**
Nuovo impianto	4	1	2	**7**
Ristrutturazione	0	0	2	**2**
totale	**6**	**2**	**5**	**13**

Fonte: ns. elaborazione

Le misure che hanno contribuito a finanziare il PIA sono 4 (misura 3.11, misura 3.13, misura 4.1 e 4.20). Per ogni misura sono state individuate azioni specifiche. Per la misura 3.11 è stata utilizzata l'azione C (aiuti all'occupazione). La misura 3.13 è stata suddivisa in spese per la ricerca industriale, spese per lo sviluppo precompetitivo e spese per il trasferimento tecnologico. La misura 4.1 ha previsto l'utilizzo dell'azione C (investimenti per l'ampliamento della base produttiva) e dell'azione A (investimenti per l'acquisizione di servizi reali). La misura 4.20 ha considerato l'utilizzo della sola azione C (investimenti per attività di formazione specifica).

tab. 4 - PIA/PIT9, i programmi di investimento e le diverse misure di finanziamento

misura	stato progetto			
	definitivo	no progetto analitico	rinunciato	totale
Misura 3.11 azione C - Aiuti all'occupazione	4	2	2	8
Misura 3.13 - Spese per Ricerca Industriale	5	2	3	10
Misura 3.13 - Spese per Sviluppo Precompetitivo	6	2	3	11
Misura 3.13 - Spese per Trasferimento Tecnologico	0	1	0	1
Misura 4.1 azione C - Investimenti per l'ampliamento della base produttiva	6	2	5	13
Misura 4.1 azione A - Investimenti per acquisizione di servizi reali	6	2	5	13
Misura 4.20 azione C - Investimenti per azioni di formazione specifica	6	2	4	12

Fonte: ns. elaborazione

Osservando (tab. 4) i programmi presentati in funzione delle misure per cui è stato chiesto il finanziamento risulta che:

- per la "misura 3.11 - Aiuti all'occupazione" i programmi che ne hanno previsto l'utilizzo e che chiesto aiuti finanziari per l'incremento occupazionale sono stati 4 su 6 per quelli definitivi, 2 su 2 per quelli che non hanno presentato il progetto analitico e 2 su 5 per quelli che hanno rinunciato;
- per la "misura 3.13 - Spese per Ricerca Industriale" i programmi che hanno previsto spese sono stati 5 su 6 per quelli definitivi, 2 su 2 per quelli che non hanno presentato il progetto analitico e 3 su 5 per quelli che hanno rinunciato;
- per la "misura 3.13 - Spese per lo Sviluppo Precompetitivo" i programmi che hanno presentato spese sono 6 su 6 per quelli definitivi, 2 su 2 per quelli che non hanno presentato il progetto analitico, 3 su 5 per quelli che hanno rinunciato;

- per la "misura 3.13 - Spese per il Trasferimento Tecnologico" i programmi che hanno previsto spese sono stati 0 su 6 per quelli definitivi, 1 su 2 per quelli che non hanno presentato il progetto analitico e 0 su 5 per quelli che hanno rinunciato;
- per la "misura 4.1 azione C - Investimenti per l'ampliamento della base produttiva" i programmi che hanno previsto spese sono stati 6 su 6 per quelli definitivi, 2 su 2 per quelli che non hanno presentato il progetto analitico e 5 su 5 per quelli che hanno rinunciato;
- per la "misura 4.1 azione A - Investimenti per acquisizione di servizi reali" i programmi che hanno previsto spese sono stati 6 su 6 per quelli definitivi, 2 su 2 per quelli che non hanno presentato il progetto analitico e 5 su 5 per quelli che hanno rinunciato;
- per la "misura 4.20 azione C - Investimenti per azioni di formazione specifica" i programmi che hanno previsto spese sono stati 6 su 6 per quelli definitivi, 2 su 2 per quelli che non hanno presentato il progetto analitico, e 4 su 5 per quelli che hanno rinunciato.

Se si passa a considerare l'entità degli investimenti presentati per ogni singola misura[120] (tab. 5) emerge che quella che attrae più investimenti è la "misura 4.1 azione C - Investimenti per l'ampliamento della base produttiva" con un totale complessivo di circa 33 milioni di euro; seguono le due prime azioni della misura 3.13 ("Spese per la ricerca industriale" e "Spese per lo sviluppo precompetitivo") che ammontano a circa 7 milioni di euro ciascuna. In totale l'entità delle spese dei progetti presentati è poco più di 50 milioni di euro; di questi quasi la metà (circa 26 milioni) è l'ammontare degli investimenti dei programmi approvati in maniera definitiva ed ammessi al finanziamento. Anche tra i progetti definitivi la distribuzione delle spese tra le misure rispecchia l'andamento visto poc'anzi, con la "misura 4.1 azione C - Investimenti per l'ampliamento della base produttiva" che accentra la maggior parte degli investimenti.

tab. 5 - PIA/PIT9, spese dei programmi di investimento divise per misura

misura	stato progetto			
	definitivo	**no progetto analitico**	**rinunciato**	**totale**
Misura 3.13 - Spese per Ricerca Industriale	2.526.750,00	881.626,00	4.008.190,69	**7.416.566,69**
Misura 3.13 - Spese per Sviluppo Precompetitivo	5.612.750,00	181.000,00	1.255.693,68	**7.049.443,68**
Misura 3.13 - Spese per Trasferimento Tecnologico	-	139.000,00	-	**139.000,00**
Misura 4.1 azione C - Investimenti per l'ampliamento della base produttiva	16.247.599,50	4.123.810,98	12.385.225,07	**32.756.635,55**
Misura 4.1 azione A - Investimenti per acquisizione di servizi reali	1.162.705,00	219.000,00	514.450,00	**1.896.155,00**
Misura 4.20 azione C - investimenti per azioni di formazione specifica	501.500,00	216.948,00	242.750,00	**961.198,00**
totale spese del programma di investimento	**26.051.304,50**	**5.761.384,98**	**18.406.309,44**	**50.218.998,92**

Fonte: ns. elaborazione

Il PIA, nell'ambito della misura 3.13, ha previsto la possibilità di ricorrere a soggetti esterni con cui collaborare nelle attività di ricerca e di sviluppo. I programmi che hanno usufruito dell'aiuto di questi soggetti sono in tutto 7 su 13 (tab. 6), 4 per i progetti definitivi, 1 per quelli che non hanno presentato l'approfondimento analitico, 2 per quelli che hanno rinunciato.

[120] La "misura 3.11 azione C - Aiuti all'occupazione" non è considerata nella tab. 5 perché non ha comportato spese di investimento, prevedendo solo la possibilità di un sostegno finanziario in funzione della nuova occupazione generata dal programma di investimenti.

In genere il soggetto esterno a cui le imprese hanno chiesto collaborazione è rappresentato da un dipartimento universitario. In particolare per i programmi definitivi gli enti collaboratori sono stati il Consorzio CETMA[121], il DIMEG[122] del Politecnico di Bari, la Facoltà di Fisica dell'Università di Lecce, il Dipartimento di Informatica e Automazione della Facoltà di Ingegneria dell'Università Roma Tre di Roma.

tab. 6 - PIA/PIT9, programmi di investimento per soggetto esterno collaboratore

soggetto esterno collaboratore	stato progetto			
	definitivo	no progetto analitico	rinunciato	totale
CETMA	1	0	0	**1**
CINECA[123]	0	0	1	**1**
DIMEG del Politecnico di Bari, Ricciarelli spa	1	0	0	**1**
Dipartimento di ingegneria gestionale del Politecnico di Bari	0	0	1	**1**
Dipartimento Innovazione, Università di Lecce	0	1	0	**1**
Facoltà di Fisica Università di Lecce	1	0	0	**1**
Dipartimento di Informatica ed automazione della Facoltà di Ingegneria dell'Università Roma Tre	1	0	0	**1**
Nessuno	2	1	3	**6**
totale	**6**	**2**	**5**	**13**

Fonte: ns. elaborazione

Il PIA è stato disegnato anche con l'intento di favorire il miglioramento della sostenibilità ambientale, a tal proposito è stata introdotta una premialità per i programmi che avessero previsto l'adozione di una certificazione ambientale o per quelli le cui imprese già ne adottavano una. I progetti che hanno inserito al proprio interno l'adozione ad un sistema di certificazione ambientale sono 7, di cui 3 tra quelli definitivi e 4 tra quelli che hanno rinunciato.

tab. 7 - PIA/PIT9, programmi di investimento per certificazione ambientale adottata

certificazione ambientale	stato progetto			
	definitivo	no progetto analitico	rinunciato	totale
EMAS	2	0	2	**4**
UNI EN ISO 14002	1	0	2	**3**
totale	**3**	**0**	**4**	**7**

Fonte: ns. elaborazione

I programmi presentati hanno previsto un ammontare complessivo di 176 nuovi occupati (tab. 8): 29 provenienti dai programmi che non hanno presentato il progetto analitico, 45 da quelli che hanno avanzato la rinuncia al finanziamento e 103 (quindi l'effettiva nuova occupazione prevista) dai progetti definitivi. In pratica si dovrebbe generare un occupato ogni 264.000 euro di investimento.

[121] CETMA è un centro di ricerca applicata e sviluppo sperimentale multidisciplinare situato nella città di Brindisi che si occupa dell'innovazione di prodotti, processi o servizi integrando ingegneria dei materiali, ingegneria informatica e disegno industriale.

[122] DIMEG è il Dipartimento di Ingegneria Meccanica e Gestionale del Politecnico di Bari.

[123] CINECA è un Consorzio Interuniversitario formato da 25 Università italiane che opera sotto la supervisione del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (MIUR) nel settore della Ricerca, dello Sviluppo e del Trasferimento Tecnologico di soluzioni ICT ad alto contenuto di innovazione.

tab. 8 - PIA/PIT9, programmi di investimento per nuova occupazione prevista

soggetto proponente	stato progetto			
	definitivo	no progetto analitico	rinunciato	totale
Impresa 1 PIA/PIT9			9	**9**
Impresa 2 PIA/PIT9			4	**4**
Impresa A PIA/PIT9	13			**13**
Impresa 3 PIA/PIT9		25		**25**
Impresa 4 PIA/PIT9		4		**4**
Impresa B PIA/PIT9	17			**17**
Impresa 5 PIA/PIT9			9	**9**
Impresa 6 PIA/PIT9			14	**14**
Impresa 7 PIA/PIT9			9	**9**
Impresa C PIA/PIT9	54			**54**
Impresa D PIA/PIT9	6			**6**
Impresa E PIA/PIT9	11			**11**
Impresa F PIA/PIT9	2			**2**
totale	**103**	**29**	**45**	**177**

Fonte: ns. elaborazione

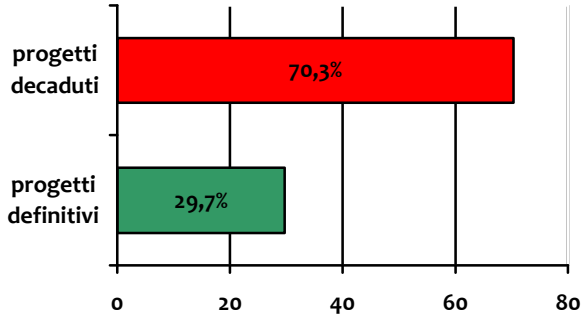
Se si abbandona l'angolo di visuale seguito sino ad ora, ossia quello di considerare ogni programma integrato come un "pezzo unico", e si passa ad una visione micro, in cui si focalizza l'attenzione sui **progetti presentati da ogni singola impresa**, si possono effettuare ulteriori osservazioni.
Innanzitutto, i progetti presentati si moltiplicano: da 13 programmi integrati si arriva a 37 progetti singoli (quadro sintetico sottostante). Di questi 11 sono quelli definitivi, 19 quelli decaduti per la rinuncia del proponente e 7 quelli non ammessi alla fase finale perché non è stato presentato il progetto analitico.

PIA/PIT9 - Quadro dei programmi presentati da ogni singola impresa

progetti definitivi	**11**
progetti decaduti perché non è stato presentato l'approfondimento analitico	**7**
progetti decaduti per rinuncia del proponente	**19**
totale	**37**

Anche in questo caso proviamo a vedere il tasso di successo (ossia la percentuale di progetti presentati che sono diventati definitivi). Rispetto alla progettazione macro la percentuale di successo si riduce al 29,7%. Questo vuol dire che più del 70% delle imprese partite con l'intenzione di realizzare l'investimento con il sostegno del PIA non sono arrivate al traguardo.

Tasso di successo dei progetti micro



Per questi progetti si è provveduto a fare un'analisi in funzione della sede legale dell'impresa proponente (tab. 9).

tab. 9 - PIA/PIT9, progetti d'impresa per provincia di appartenenza del proponente

provincia	stato progetto			
	definitivo	no progetto analitico	rinunciato	totale
Bari	1		4	**5**
Bergamo		1		**1**
Bologna			1	**1**
Lecce	7	6	7	**20**
Milano			1	**1**
Pisa			1	**1**
Reggio Emilia	1			**1**
Roma	1		4	**5**
Taranto	1		1	**2**
totale	**11**	**7**	**19**	**37**

Fonte: ns. elaborazione

Ebbene, 20 imprese su 37 sono della provincia di Lecce, mentre le restanti 17 sono sparse per il territorio nazionale: 7 provengono da altre province pugliesi (Bari e Taranto), 5 da Roma, una da Milano, una da Bologna, una da Pisa, una da Bergamo e una da Reggio Emilia. Puntando lo sguardo sui progetti definitivi, 7 imprese su 11 sono leccesi, una è di Bari, una di Taranto, una di Reggio Emilia e una di Roma. Come dimostrano questi dati il PIA è riuscito a svolgere un importante ruolo attrattore per imprese non locali incentivando l'investimento nel Salento.

La distribuzione degli investimenti sul territorio di riferimento (tab. 10) ha un andamento differente a seconda se si prende in considerazione lo spettro globale dei progetti presentati o se si considerano solo i progetti definitivi. Nel primo caso i comuni nei quali si concentrano più investimenti sono quello di Casarano (che è anche sede dell'ufficio unico del PIT9) e quello di Ugento; seguono i comuni di Sannicola, Nardò e Melpignano.

tab. 10 - PIA/PIT9, progetti d'impresa per comune in cui si realizzano gli investimenti

comune in cui si realizzeranno gli investimenti	Area di appartenenza del comune	stato progetto			
		definitivo	no progetto analitico	rinunciato	totale
Casarano	distretto Casarano	2	4		**6**
Castrignano dei Greci	sistema locale Maglie	2			**2**
Corigliano d'Otranto	sistema locale Maglie	1			**1**
Galatone	distretto Nardò-Gallipoli	2		1	**3**
Nardò	distretto Nardò-Gallipoli			4	**4**
Patù	distretto Casarano		1		**1**
Ruffano	distretto Casarano	1			**1**
San Cassiano	sistema locale Maglie	1			**1**
Sannicola	distretto Nardò-Gallipoli	1	2	1	**4**
Soleto	sistema locale Maglie	1			**1**
Melissano	distretto Nardò-Gallipoli			3	**3**
Ugento	distretto Nardò-Gallipoli			6	**6**
Melpignano	sistema locale Maglie			4	**4**
totale		**11**	**7**	**19**	**37**

Fonte: ns. elaborazione

Se l'osservazione è limitata ai progetti definitivi si riscontra una maggiore concentrazione (anche se minima) degli investimenti nei comuni di Casarano, Castrignano dei Greci e Galatone. È interessante sottolineare come i comuni sui quali sono stati presentati dei progetti PIA definitivi sono solo 8 sui 69 che compongono il PIT9, ossia l'11,6% del totale.

tab. 11 - PIA/PIT9, progetti d'impresa per area di appartenenza del comune in cui si realizzano gli investimenti

Area di appartenenza del comune	stato progetto			
	definitivo	no progetto analitico	rinunciato	totale
distretto Casarano	3	5		**8**
distretto Nardò-Gallipoli	3	2	15	**20**
sistema locale Maglie	5		4	**9**
totale	**11**	**7**	**19**	**37**

Fonte: ns. elaborazione

Prendendo in considerazione i tre ispessimenti industriali che caratterizzano l'area (tab. 11) emerge che:

~ il distretto di Casarano ha attratto 8 progetti di investimento su un totale di 37 (il 21,6%); di questi solo 3 sono definitivi, quindi il tasso di successo[124] è del 37,5%;

~ il distretto di Nardò-Gallipoli ha attratto 20 progetti di investimento (il 54,1% del totale), ma di questi solo 3 sono andati in porto, con un tasso di successo del 15%;

~ il sistema locale di Maglie ha attratto 9 progetti di investimento (il 24,3% del totale), di cui 5 sono diventati definitivi; il tasso di successo è del 55,5%.

Osservando il settore produttivo delle società proponenti l'investimento (tab. 12) emerge che la maggior parte di queste è impegnata nel campo dell'informatica e della ricerca (voce K della classificazione ATECO), su 37 imprese ben 17 appartengono a questa categoria. Per frequenza

[124] Il tasso di successo è calcolato come la percentuale, per ogni area, dei progetti definitivi sul totale dei progetti presentati.

segue il settore delle industrie tessili e dell'abbigliamento (DB) con 5 imprese, quello delle industrie conciarie e della fabbricazione di prodotti in cuoio pelle e similari (DC) con 3 imprese, quello della fabbricazione di prodotti chimici e di fibre sintetiche e artificiali (DG) con 3 imprese e quello dei trasporti, magazzinaggio e comunicazioni (I) sempre con 3 imprese. Se invece si concentra lo sguardo solo sui progetti definitivi ammessi al finanziamento è il settore del tessile e dell'abbigliamento (DB) che assume la parte del leone con 4 imprese sulle 11 totali. Subito dopo viene, per importanza, il settore dell'informatica e della ricerca (K) con 3 imprese, quello delle altre industrie manifatturiere (DN) con 2 imprese, ed infine con un'impresa a testa, il settore delle industrie alimentari (DA) e quello della fabbricazione di prodotti chimici e di fibre sintetiche e artificiali (DG).

tab. 12 - PIA/PIT9, progetti d'impresa per settore produttivo delle singole società proponenti

classificazione ATECO	stato progetto			
	definitivo	no progetto analitico	rinunciato	totale
DA - industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	1			**1**
DB - industrie tessili e dell'abbigliamento	4	1		**5**
DC - industrie conciarie, fabbricazione di prodotti in cuoio, pelle e similari		3		**3**
DE - fabbricazione di pasta-carta, carta e prodotti di carta; stampa ed editoria			1	**1**
DG - fabbricazione di prodotti chimici e di fibre sintetiche e artificiali	1	2		**3**
DK - fabbricazione macchine ed apparecchi meccanici; installazione e riparazione			1	**1**
DL - fabbricazione macchine elettriche e apparecchiature elettriche ed ottiche			1	**1**
DN - altre industrie manifatturiere	2			**2**
I - trasporti, magazzinaggio e comunicazioni			3	**3**
K – attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, professionali ed imprenditoriali	3	1	13	**17**
totale	**11**	**7**	**19**	**37**

Fonte: ns. elaborazione

Anche per i progetti singoli, come per i programmi integrati, si è deciso di osservare la tipologia dei programmi di investimento (tab. 13). Sui 37 progetti presentati 17 hanno riguardato l'ampliamento di un'unità produttiva esistente, 13 la realizzazione di un nuovo impianto e 7 la ristrutturazione.

tab. 13 - PIA/PIT9, progetti d'impresa per tipologia di programma di investimento

tipologia programma investimento	stato progetto			
	definitivo	no progetto analitico	rinunciato	totale
ampliamento	6	5	6	**17**
nuovo impianto	5	2	6	**13**
ristrutturazione			7	**7**
totale	**11**	**7**	**19**	**37**

Fonte: ns. elaborazione

Gli 11 progetti definitivi si sono divisi tra ampliamento (6) e nuovo impianto (5), come anche i 7 investimenti per cui non è stato presentato il progetto analitico (rispettivamente 5 per

l'ampliamento e 2 per l'impianto nuovo); mentre i progetti per cui è stata avanzata la rinuncia si sono distribuiti pressoché equamente tra le tre tipologie di programma di investimento.

Puntando l'attenzione sui finanziamenti richiesti dai progetti presentati si rileva che l'ammontare complessivo è poco più di 24 milioni di euro (tab. 14) e rappresenta circa la metà del totale delle spese dei programmi di investimento. La quota maggiore di finanziamento è prevista per la "misura 3.13 - Ricerca industriale e Sviluppo precompetitivo" e per la "misura 4.1 azione C - Ampliamento della base produttiva". In realtà è giusto rapportarsi esclusivamente ai progetti definitivi che sono stati ammessi all'agevolazione e che hanno generato una spesa effettiva e l'utilizzo del denaro pubblico a disposizione. Su circa 27 milioni di spesa prevista, poco più di 13 sono rappresentati dal finanziamento pubblico. Tutte le misure sono state coinvolte nel garantire il finanziamento tranne l'azione "Trasferimento tecnologico" della "misura 3.13" per cui nessuna impresa ha previsto spese di investimento.

tab. 14 - PIA/PIT9, progetti d'impresa per finanziamenti richiesti

misura	stato progetto			
	definitivo	no progetto analitico	rinunciato	totale
Mis. 3.13 - Trasferimento tecnologico	-	62.550,00	-	**62.550,00**
Mis. 3.13 - Ricerca industriale e sviluppo precompetitivo	4.473.037,50	732.657,00	1.326.892,73	**6.532.587,23**
Mis. 4.1 azione c - Ampliamento della base produttiva	8.172.846,29	1.787.191,36	6.083.017,80	**16.043.055,45**
Mis. 4.1 azione a - Acquisizione di servizi reali	581.352,50	109.500,00	137.225,00	**828.077,50**
Mis. 4.20 azione c - Formazione specifica	225.675,00	123.157,00	32.175,00	**381.007,00**
Mis. 3.11 azione c – Aiuti all'occupazione	245.167,00	103.292,00	104.060,40	**452.519,40**
Totale	**13.698.078,29**	**2.918.347,35**	**7.683.370,93**	**24.299.796,57**

Fonte: ns. elaborazione

In pratica, su un ammontare di risorse previste dal PIA e messe a disposizione per progetti di investimento di 26.051.304,50 euro, solo il 52,6% (13.698.078,29) sono state richieste dalle imprese, meno di quanto previsto. A tal proposito è interessante l'osservazione di Tito Bianchi[125], il quale sottolinea che anche se l'impatto economico del PIA non è stato quello immaginato, le risorse non richieste, per la rinuncia agli investimenti da parte di alcune imprese, non costituiscono uno spreco di denari pubblici, ma un risparmio di somme dovuto all'impossibilità di trovare progetti di investimento in grado di rispettare le regole esigenti previste dal PIA[126].

L'analisi empirica

Dopo aver tracciato un quadro quantitativo sui programmi di investimento che sono stati approvati, passiamo all'approfondimento di ogni singolo progetto e all'analisi dei risultati raggiunti. Le analisi che seguono sono il frutto delle interviste (agli imprenditori finanziati, ai

[125] Valutatore dell'UVAL (Unità di Valutazione dei Lavori Pubblici del Ministero del Tesoro), che ha effettuato una valutazione del PIT9 e con il quale sono stati realizzati alcuni sopralluoghi nei siti degli investimenti.
[126] Bianchi, T., *Gli esiti e le lezioni del Progetto Integrato Territoriale Salentino Leccese 2000-2006*, UVAL, Roma, 2010.

consulenti, ai progettisti, al responsabile dell'Ufficio Unico di Casarano, ad alcuni valutatori del Nucleo di valutazione della Regione Puglia e dell'UVAL - Unità di Valutazione dei Lavori pubblici del Ministero del Tesoro, ad alcuni sindaci, ai responsabili amministrativi che hanno seguito i progetti per conto della regione) realizzate nel corso di un anno (aprile 2010 - maggio 2011) e dei sopralluoghi effettuati nell'area per verificare i lavori eseguiti. Fin'ora ogni progetto di investimento è stato rappresentato con una serie di numeri, adesso proviamo a qualificarlo per capirne di più su chi lo ha presentato e sulle finalità perseguite (tab. 15).

tab. 15 - La descrizione dei progetti del PIA/PIT9

Soggetto proponente	Tipologia progetto	Descrizione progetto
Impresa A PIA/PIT9		
Impresa A.1 PIA/PIT9	Ampliamento	L'impresa produce vasche da bagno, vasche idromassaggio e piscine da interni. Il progetto ha previsto lo sviluppo di alcuni prodotti innovativi: una vasca per disabili, un piatto doccia in pietra locale.
Impresa A.2 PIA/PIT9	Nuova unità produttiva	L'impresa produrrà arredamento sanitario. Il progetto ha previsto lo sviluppo di alcuni prodotti innovativi: un totem sanitario (colonnina multi servizio posta tra i letti dell'ospedale) e un letto elettrico.
Impresa B PIA/PIT9		
Impresa B.1 PIA/PIT9	Ampliamento	Ricerca, sperimentazione e realizzazione di un sistema avanzato per la validazione in vivo dei traccianti radio marcati (tomografo computerizzato per studi PET)
Impresa B.2 PIA/PIT9	Ampliamento	Messa a punto un sistema integrato per la gestione dei processi di logistica e magazzino nei processi di produzione di farmaci.
Impresa B.3 PIA/PIT9	Nuova unità produttiva	Nuova impresa per la produzione di radio-farmaci. L'attività di ricerca si sostanzia attorno al ciclotrone, un dispositivo avanzato con cui vengono prodotte molecole di zuccheri resi radioattivi, che possono essere vendute agli ospedali con funzione diagnostica dei tumori.
Impresa B.4 PIA/PIT9	Ampliamento	Miglioramento delle condizioni di operatività nella produzione di radioisotopi, attraverso la costruzione di un apposito banco di prova.
Impresa C PIA/PIT9		
Impresa C.1 PIA/PIT9	Nuova unità produttiva	Il programma d'investimenti ha come oggetto la progettazione e realizzazione di un campionario innovativo relativo a due nuove linee di prodotti a marchio proprio, di cui una caratterizzata dal confezionamento "su misura".
Impresa C.2 PIA/PIT9	Ampliamento	Il programma d'investimenti ha come oggetto la progettazione e realizzazione di un campionario innovativo relativo a due nuove linee di accessori per prodotti a marchio proprio, di cui una caratterizzata dal confezionamento "su misura".
Impresa C.3 PIA/PIT9	Ampliamento	Ricerca e sperimentazione di combinazioni innovative tra trattamenti industriali e tipologia di tessuto per la definizione di un prodotto che venga percepito come nuovo al tatto, all'olfatto o alla vista
Impresa C.4 PIA/PIT9	Ampliamento	L'impresa si occupa della produzione di maglieria per donna.

		Il programma d'investimenti ha come oggetto la progettazione e realizzazione di un campionario innovativo relativo a due nuove linee di prodotti a marchio proprio, di cui una caratterizzata dal confezionamento "su misura".
Impresa D PIA/PIT9	Nuova unità produttiva	L'impresa, già esistente, si occupa di fornire servizi informatici alle imprese. Nella nuova unità è realizzato il monitoraggio della sicurezza delle reti in remoto h24.
Impresa E PIA/PIT9	Nuova unità produttiva	Nuovo investimento di un'azienda di Reggio Emilia che scannerizza, archivia e classifica i documenti, rendendoli recuperabili su richiesta. Il progetto prevede: l'architettura informatica per la digitalizzazione dei documenti e la gestione dell'archivio; uno scanner tridimensionale.
Impresa F PIA/PIT9	Ampliamento	Progettazione di un sistema automatico di distribuzione di pasta, con le stesse dimensioni di un normale scaffale, che permetta al consumatore finale di selezionare, attraverso una pulsantiera, il prodotto di proprio interesse.

Fonte: ns. elaborazione

I progetti sono tutti molto interessanti e diversificati, si va dalla realizzazione di una particolare vasca per disabili, alla progettazione di un totem multi servizio per esigenze sanitarie, alla produzione di radio-farmaci e delle attrezzature necessarie per generarli, alla realizzazione di un campionario di abbigliamento su misura con combinazioni innovative di tessuti, al monitoraggio della sicurezza delle reti informatiche, alla realizzazione di un archivio documentale digitale, alla progettazione di un sistema automatico di distribuzione di pasta.
Ma qual è lo stato di fatto di questi progetti? Tutti i progetti sono stati realizzati (tab. 16); solo per il Consorzio "Impresa B PIA/PIT9" ci sono stati degli intoppi, dovuti al fallimento di una delle imprese consorziate e alla rinuncia alle agevolazioni PIA di un'altra, che non hanno impedito la conclusione del programma di investimenti.

tab. 16 - Lo stato dei progetti del PIA/PIT9

Soggetto proponente	Tipologia progetto	Descrizione progetto
Impresa A PIA/PIT9		
Impresa A.1 PIA/PIT9	Ampliamento	Realizzato
Impresa A.2 PIA/PIT9	Nuova unità produttiva	Realizzato
Impresa B PIA/PIT9		
Impresa B.1 PIA/PIT9	Ampliamento	Ha rinunciato al PIA e realizzato in proprio la ricerca
Impresa B.2 PIA/PIT9	Ampliamento	Realizzato
Impresa B.3 PIA/PIT9	Nuova unità produttiva	Realizzato
Impresa B.4 PIA/PIT9	Ampliamento	Impresa fallita
Impresa C PIA/PIT9		
Impresa C.1 PIA/PIT9	Nuova unità produttiva	Realizzato
Impresa C.2 PIA/PIT9	Ampliamento	Realizzato
Impresa C.3 PIA/PIT9	Ampliamento	Realizzato
Impresa C.4 PIA/PIT9	Ampliamento	Realizzato
Impresa D PIA/PIT9	Nuova unità produttiva	Realizzato
Impresa E PIA/PIT9	Nuova unità produttiva	Realizzato
Impresa F PIA/PIT9	Ampliamento	Realizzato

Fonte: ns. elaborazione

I sei progetti conclusi hanno movimentato investimenti per 26.051.304,50 euro e richiesto agevolazioni per 13.698.078,29. I progetti di dimensioni maggiori, per investimento e finanziamenti, sono quelli presentati dall'impresa B e dall'impresa F.

tab. 17 - PIA/PIT2, spese di investimento e finanziamento richiesto dai progetti conclusi

Soggetto proponente	Spese di investimento	Finanziamento richiesto
Impresa A PIA/PIT9	4.436.204,50	2.027.192,00
Impresa B PIA/PIT9	9.143.000,00	4.991.469,60
Impresa C PIA/PIT9	2.106.100,00	1.174.180,80
Impresa D PIA/PIT9	820.000,00	420.250,00
Impresa E PIA/PIT9	4.106.000,00	1.819.042,80
Impresa F PIA/PIT9	5.440.000,00	3.265.943,09
totale	**26.051.304,50**	**13.698.078,29**

Fonte: ns. elaborazione su dati della Regione Puglia

Nell'insieme il PIA ha determinato un incremento occupazionale, ma non ogni progetto di investimento è riuscito a garantire l'assunzione di nuovi lavoratori, e evidente è risultato lo scarto tra occupazione riscontrata e occupazione prevista (tab. 18), infatti, rispetto ad un incremento occupazionale previsto di 103 lavoratori ne risultano assunti 74, con una differenza di - 27.

tab. 18 - L'incremento occupazionale dei progetti del PIA/PIT9

Soggetto proponente	Stato progetto			
	Consorzio	Incremento occupazionale previsto	Incremento occupazionale riscontrato	Differenza
Impresa A.1 PIA/PIT9	Impresa A PIA/PIT9	3	6	3
Impresa A.2 PIA/PIT9		10	0	-10
Impresa B.1 PIA/PIT9	Impresa B PIA/PIT9	3	0	-3
Impresa B.2 PIA/PIT9		1	1	0
Impresa B.3 PIA/PIT9		12	15	3
Impresa B.4 PIA/PIT9		1	0	-1
Impresa C.1 PIA/PIT9	Impresa C PIA/PIT9	40	4	-36
Impresa C.2 PIA/PIT9		3	0	-3
Impresa C.3 PIA/PIT9		3	0	-3
Impresa C.4 PIA/PIT9		8	15	7
Impresa D PIA/PIT9		6	13	7
Impresa E PIA/PIT9		11	20	9
Impresa F PIA/PIT9		2	?	?
Totale		**103**	**74**	**-27**

Fonte: ns. elaborazione

La percentuale di occupazione raggiunta ammonta al 71,8% di quanto indicato nei programmi di investimento.
Entrando nello specifico di ogni progetto, si osserva che per le due imprese componenti il Consorzio "Impresa A PIA/PIT9" si sono registrati risultati opposti dal punto di vista occupazionale: l'"Impresa A.1 PIA/PIT9" ha assunto più lavoratori rispetto a quanto previsto, mentre l'"Impresa A.2 PIA/PIT9", non avendo ancora ultimato l'investimento e trattandosi di

una nuova unità produttiva, al momento dell'intervista non ha effettuato ancora assunzioni. Nel Consorzio "Impresa B PIA/PIT9" le mancate assunzioni dell'"Impresa B.1 PIA/PIT9", che ha rinunciato all'agevolazione, e dell'"Impresa B.4 PIA/PIT9", che è fallita, sono state assorbite dall'incremento occupazionale dell'"Impresa B.3 PIA/PIT9". La più importante differenza, in negativo purtroppo, è stata fatta registrare dal Consorzio "Impresa C PIA/PIT9": a fronte delle 54 assunzioni previste ne sono state effettuate solo 19, con uno scostamento di ben 35 unità, da addebitare quasi interamente all'"Impresa C.1 PIA/PIT9". L'"Impresa D PIA/PIT9" e l'"Impresa E PIA/PIT9", invece, hanno avuto incrementi occupazionali superiori alle previsioni. Per l'"Impresa F PIA/PIT9" non è stato possibile verificare l'occupazione realizzata perché ha rifiutato qualsiasi tentativo di intervista.

La verifica dei risultati

Prima di passare alla fase finale di questo capitolo, in cui per ogni programma di investimento finanziato saranno presentate le conclusioni derivanti dall'approfondimento sul campo e saranno analizzate le Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito individuate, verifichiamo i risultati ottenuti dal PIA e il grado di raggiungimento degli obiettivi del programma.
Quali erano questi obiettivi?
Come abbiamo visto, il PIA/PIT9 ha avuto come obiettivo generale il rilancio del sistema manifatturiero locale (in particolare il TAC) e come obiettivi intermedi il potenziamento delle PMI, il sostegno dei processi di innovazione e la valorizzazione del capitale umano. Come esprimere un giudizio sul raggiungimento di questi obiettivi? Bisogna vedere se i consorzi sono stati creati e funzionano, se gli incentivi hanno determinato l'ampliamento della base produttiva delle imprese, se i processi innovativi (trasferimento tecnologico, ricerca industriale e sviluppo precompetitivo) si sono realizzati, se il capitale umano delle imprese è stato formato.

Schema degli obiettivi del PIA/PIT9

Obiettivo generale	**Rilancio del sistema manifatturiero locale (in particolare il TAC)**				
Obiettivi intermedi	**Potenziamento PMI**		**Sostegno innovazione**	**Valorizzazione capitale umano**	
Dimensioni	Ampliamento base produttiva	Rafforzamento reti impresa	Ricerca e sviluppo tecnologico	Formazione specifica	Aiuti occupazione

Fonte: ns. elaborazione

Per cercare di capire se gli obiettivi sono stati raggiunti si guarda all'efficacia del PIA. In particolare, due sono le tipologie di efficacia prese in considerazione: l'efficacia esterna che guarda la capacità di soddisfare i bisogni dei beneficiari o degli utenti di un intervento, e l'efficacia interna che misura la capacità di raggiungere gli obiettivi fissati dall'organizzazione.
L'efficacia esterna sarà presa in considerazione nella parte finale del capitolo, adesso guardiamo all'efficacia interna del PIA/PIT9. Nella tab. 19 per ogni azione di finanziamento del PIA sono evidenziati gli indicatori, gli obiettivi del programma per ogni indicatore, il risultato

emergente dalla ricerca (frutto delle interviste, dei sopralluoghi e dell'analisi documentale) e lo scostamento misurato (il punto interrogativo in tabella indica le voci per cui non è stato possibile recuperare il dato).

tab. 19 - Il raggiungimento degli obiettivi individuati nel programma del PIT9

Azioni	Indicatore	Obiettivo PIT9	Risultato	Scostamento	
				v.a.	%
Misura 3.11 - aiuti all'occupazione	n. progetti	6	**7**	+1	+16,7%
	n. destinatari	90	**74**	-16	-17,8%
Misura 3.13 - ricerca e sviluppo tecnologico	n. imprese beneficiarie	13	**11**	-2	-15,4%
	% progetti conclusi	4%	**100%**	+96	+240%
	Aumento occupati ricerca	20	**22**	+2	+10%
Misura 4.1 - aiuti al sistema industriale	n. imprese beneficiarie	20	**11**	-9	-45%
	n. consorzi di imprese	1	**3**	+2	+200%
	n. PMI divenute esportatrici	12	**?**	?	?
	n. donne titolari di progetti	5	**0**	-5	-100%
	n. investimenti privati indotti	30	**11**	-19	-6,3%
	Vendite nuove o incrementate	28%	**?**	?	?
	n. PMI esportatrici in nuovi mercati	30%	**?**	?	?
	Quota interventi agevolati misti sul tot.	10%	**100%**	+90	+900%
Misura 4.20 - formazione specifica	n. progetti	20	**5**	-15	-75%
	n. destinatari	200	**69**	-131	-65,5%
	Tasso di copertura degli interventi	50%	**45,5%**	-4,5	-9%
	Tasso di copertura degli addetti	30%	**54,8%**	+24,8	+82,7%

Fonte: ns. elaborazione su dati derivanti dalla ricerca sul campo

Per quanto riguarda gli aiuti all'occupazione abbiamo che mentre da un lato il numero di progetti presentati è superiore (per una unità) al valore obiettivo del PIA/PIT9, dall'altro i destinatari coinvolti sono inferiori alle previsioni (il 17,8% in meno).
Nell'azione di ricerca e sviluppo tecnologico il numero di imprese beneficiarie è inferiore del 15,4% al valore obiettivo, mentre gli occupati in ricerca risultano essere superiori (del 10%) alle aspettative. Molto alta è la differenza tra risultato e obiettivo per quanto riguarda la percentuale dei progetti conclusi (+240%); in questo caso il merito non è solo imputabile alla capacità delle imprese di portare a termine i progetti, ma anche ad una sottostima dell'obiettivo con l'intento probabile di favorirne il raggiungimento e migliorare il giudizio finale sullo strumento agevolativo.
Passando alla misura che prevedeva aiuti al sistema industriale, risulta che il numero di imprese beneficiarie è inferiore del 45% rispetto a quanto previsto. Un buon risultato è rappresentato dal numero di consorzi che si sono creati (+200% rispetto al valore obiettivo). Non ci sono state donne che hanno presentato progetti e gli investimenti privati indotti sono stati inferiori del 6,3% rispetto al limite minimo desiderato.
Negativa appare la performance della misura di formazione specifica. I progetti presentati sono stati il 75% in meno del valore obiettivo. L'indicatore "n. di destinatari" delle azioni di formazione ha fatto registrare un -65,5%. Solo il 45,5% dei progetti ha previsto interventi di formazione specifica, facendo registrare un -9% rispetto a quanto previsto. Maggiore, invece, risulta essere il tasso di copertura degli addetti (+82,7%).
Per esprimere un giudizio sul PIA/PIT9 consideriamo le dimensioni che compongono l'obiettivo generale e ad ognuna di esse attribuiamo un voto sulla base della percentuale di

raggiungimento degli obiettivi prefissati. Ad ogni dimensione viene assegnato un grado di importanza, in modo da creare una gerarchia tra gli obiettivi parziali ed evitare che un giudizio positivo su una dimensione considerata secondaria possa oscurare un giudizio negativo su una dimensione principale (e viceversa). Il grado di importanza delle dimensioni è determinato in funzione dell'analisi del programma del PIA/PIT9 e del parere richiesto agli attori principali dell'intervento[127] che sono stati intervistati. Tra gli attori coinvolti a tale scopo ci sono alcuni valutatori del Nucleo di Valutazione della Regione Puglia e dell'UVAL, alcuni Funzionari regionali e degli agenti di sviluppo locale. Ad ogni dimensione è attribuito un voto che va da insufficiente, a sufficiente, a buono, a molto buono e ad eccellente in funzione della percentuale di raggiungimento dei valori obiettivo per gli indicatori della dimensione. Se per una dimensione sono presenti più indicatori il voto della dimensione è la media del voto per ogni indicatore. Nella tabella che segue è riportata la descrizione del voto (tab. 20).

tab. 20 - Descrizione del voto

Insufficiente	Percentuale di raggiungimento del valore obiettivo compresa tra [0-20%[
Sufficiente	Percentuale di raggiungimento del valore obiettivo compresa tra [20%-40%[
Buono	Percentuale di raggiungimento del valore obiettivo compresa tra [40%-60%[
Molto buono	Percentuale di raggiungimento del valore obiettivo compresa tra [60%-80%[
Eccellente	Percentuale di raggiungimento del valore obiettivo compresa tra [80%-100]

Fonte: ns. elaborazione

Nella tab. 21 per ogni dimensione è assegnato il grado di importanza (in ordine decrescente: "molto importante", "mediamente importante", "importante", "poco importante").

tab. 21 - Grado di importanza delle dimensioni

Ricerca e sviluppo tecnologico	Molto importante
Ampliamento base produttiva	Molto importante
Rafforzamento reti impresa	Importante
Formazione specifica	Mediamente importante
Aiuti all'occupazione	Poco importante

Fonte: ns. elaborazione

Nella tabella 22 per ogni indicatore è calcolata la percentuale di raggiungimento. Per i valori di risultato che superano l'obiettivo è assegnata la percentuale di raggiungimento del 100%.

[127] Davidson, J.E., *Evaluation Methodology Basics*, Sage, 2005.

tab. 22 - La % di raggiungimento degli obiettivi individuati nel programma del PIT9

Azioni	Indicatore	Obiettivo PIT9	Risultato	% raggiungimento
Misura 3.11 - aiuti all'occupazione	n. progetti	6	7	100,0%
	n. destinatari	90	74	82,2%
Misura 3.13 - ricerca e sviluppo tecnologico	n. imprese beneficiarie	13	11	84,6%
	% progetti conclusi	4%	100%	100,0%
	Aumento occupati ricerca	20	22	100,0%
Misura 4.1 - aiuti al sistema industriale	n. imprese beneficiarie	20	11	55,0%
	n. consorzi di imprese	1	3	100,0%
	n. PMI divenute esportatrici	12	?	?
	n. donne titolari di progetti	5	0	0,0%
	n. investimenti privati indotti	30	11	36,7%
	Vendite nuove o incrementate	28%	?	?
	n. PMI esportatrici in nuovi mercati	30%	?	?
	Quota interventi agevolati misti sul tot.	10%	100%	100,0%
Misura 4.20 - formazione specifica	n. progetti	20	5	25,0%
	n. destinatari	200	69	34,5%
	Tasso di copertura degli interventi	50%	45,5%	91,0%
	Tasso di copertura degli addetti	30%	54,8%	100,0%

Fonte: ns. elaborazione su dati derivanti dalla ricerca sul campo

Una volta calcolata la percentuale di raggiungimento per ogni indicatore, determiniamo le percentuali di raggiungimento delle dimensioni, date dalla media delle percentuali di raggiungimento degli indicatori che compongono la dimensione (tab. 23).

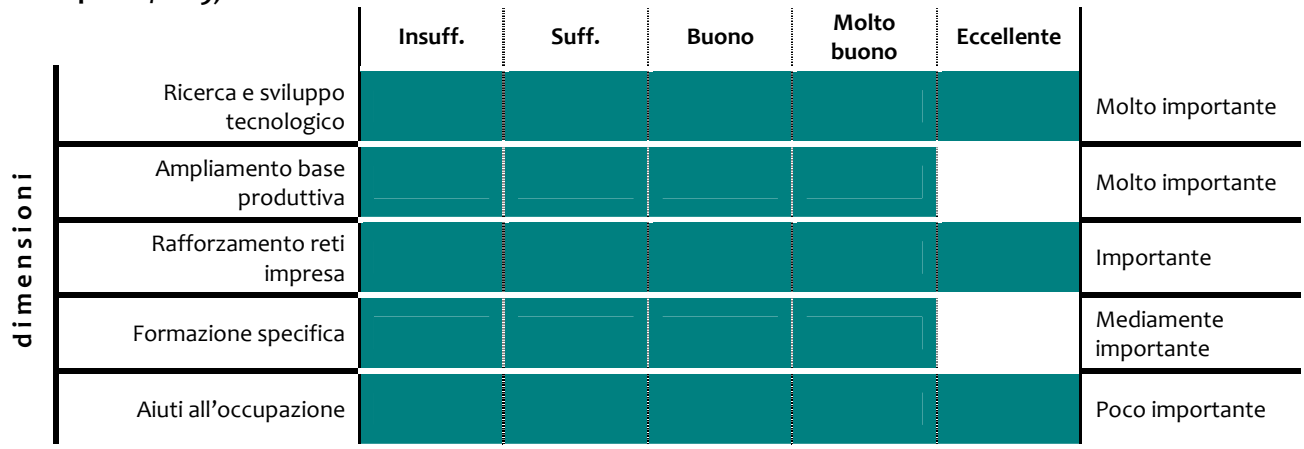
tab. 23 - PIA/PIT9, percentuale di raggiungimento delle dimensioni

Dimensione	Indicatore	% raggiungimento indicatore	% raggiungimento dimensione
Ricerca e sviluppo tecnologico	n. imprese beneficiarie	84,61%	**94,9%**
	% progetti conclusi	100,0%	
	Aumento occupati ricerca	100,0%	
Ampliamento base produttiva	n. imprese beneficiarie	55,0%	**63,9%**
	n. investimenti privati indotti	36,7%	
	% interventi agevolati misti sul tot.	100,0%	
Rafforzamento reti impresa	n. consorzi di imprese	100,0%	**100,0%**
Formazione specifica	n. progetti	25,0%	**62,6%**
	n. destinatari	34,5%	
	Tasso di copertura degli interventi	91,0%	
	Tasso di copertura degli addetti	100,0%	
Aiuti all'occupazione	n. progetti	100,0%	**91,1%**
	n. destinatari	82,2%	

Fonte: ns. elaborazione

Adesso che abbiamo le percentuali di raggiungimento di ogni dimensione assegniamo a ciascuna il voto seguendo le indicazioni contenute nella tab. 21.

tab. 24 - PIA/PIT9, il voto delle dimensioni



Fonte: ns. elaborazione

Secondo la scala costruita, quasi tutte le dimensioni hanno raggiunto buoni risultati (tab. 24), anzi eccellenti, con percentuali di raggiungimento spesso superiori all'80%. Risulta essere particolarmente interessante il giudizio molto alto raggiunto dalle dimensioni più importanti. Ma questi voti assegnati sulla base del raggiungimento, per ogni indicatore, degli obiettivi individuati nel programma del PIT9, sono da considerare verosimili? Rispecchiamo la realtà di quello che è successo? La risposta è non sempre. Dall'osservazione sul campo e dalle interviste è emerso, per esempio, che il rafforzamento delle reti di impresa non sempre si è verificato perché i consorzi sono serviti solo ad ottenere un punteggio più alto e non a costruire una vera collaborazione tra le imprese. In questo caso il giudizio non può essere positivo, sicuramente il PIA/PIT9 non è servito a rafforzare la rete tra le PMI. Anche la formazione specifica è stata un parziale fallimento non essendo stata portata a termine per tre progetti su cinque.

La verifica dei meccanismi

Dopo aver espresso un primo giudizio sul PIA/PIT9 è arrivato il momento di entrare dentro ogni progetto di investimento realizzato e sfruttare le informazioni reperite con l'osservazione diretta, le interviste e i sopralluoghi per spiegare cosa è successo e quali meccanismi hanno funzionato e quali, invece, si sono inceppati.
L'analisi è fatta per ogni impresa che è stata avvicinata.

L'investimento dell'"**Impresa E PIA/PIT9**" ammonta a 4.106.000,00 euro, di cui 1.819.042,00 provenienti dal PIA. L'occupazione rilevata nell'unità produttiva è di 20 dipendenti, 10 nel solo centro di ricerca. Di questi ultimi 6 sono laureati in ingegneria informatica, 2 sono laureati in informatica e i restanti 2 non sono laureati, ma hanno una buona esperienza nel campo informatico.
Il centro di ricerca, creato con il finanziamento, serve tutto il gruppo che ha la sede a Reggio Emilia e 2-3 filiali sparse per l'Italia.
L'investimento, che è iniziato nel marzo 2007 ed è finito nel dicembre 2008, ha consentito di ampliare le possibilità produttive dell'azienda che si occupa di de-materializzazione e gestione

di documenti per conto di grandi e medie imprese, prevalentemente settentrionali (tra i suoi clienti c'è per esempio UNIPOL). Come funziona il processo produttivo? L'impresa riceve fisicamente i documenti cartacei che vengono scannerizzati, archiviati e classificati per renderli recuperabili in forma digitale in qualsiasi momento il cliente ne faccia richiesta. L'azienda funge anche da mega archivio esterno e digitale per la clientela. Da poco sono stati acquisiti i primi clienti pugliesi, si tratta di una catena di supermercati.
Tra i motivi che hanno spinto gli imprenditori ad investire nel Salento, oltre all'agevolazione PIA, va segnalata la volontà di uno dei due soci, originario della provincia di Lecce (Castrignano del Capo), ma trasferitosi al nord per lavoro, di tornare a realizzare affari nella terra che gli ha dato i natali e che lo ha visto crescere.
È il laboratorio di ricerca il vero fulcro dell'unità produttiva realizzata. Qui due giovani ingegneri locali, guidati da un direttore, anch'egli della zona, sono il punto di riferimento e godono di ampia autonomia lavorativa. Questi hanno realizzato l'architettura informatica per la digitalizzazione dei documenti e la gestione dell'archivio. Il progetto è nato nel corso della loro tesi di dottorato a Lecce e poi è continuato all'interno dell'impresa, nella quale sono entrati grazie all'interesse del loro professore. I risultati dei progetti di ricerca previsti dal programma di investimenti agevolato, sono stati un prototipo di scanner tridimensionale, e due prodotti software che il team locale dell'"Impresa E PIA/PIT9" è intenzionato a vendere e che rappresentano il primo tentativo dell'azienda di sviluppare nuovi servizi vendibili.
Uno dei problemi che l'impresa ha incontrato è stato il mancato allaccio alla rete ADSL dell'area industriale di Casarano. Problema che sono riusciti a superare costruendo un ponte radio le cui spese sono state inserite nel PIA/PIT9. Al momento dell'intervista attendevano ancora l'ultimo 50% dell'agevolazione.

tab. 25 - Funzionamento delle Configurazioni Contesto-Meccanismo-Esito del PIA/PIT9

Impresa E PIA/PIT9			
n.	**CONTESTO**	**MECCANISMO**	**ESITO**
1	Il PIA/PIT9 è uno strumento agevolativo complesso che richiede ottime capacità progettuali e un impegno notevole nella presentazione di una proposta di investimento.	La difficoltà di presentare un progetto di agevolazione può scoraggiare le imprese che non si sentono sufficientemente forti per partecipare. Oppure, può sostenere l'orgoglio delle imprese che si sentono forti e che vogliono misurarsi con una nuova sfida in grado di sottolineare, ancora una volta, la loro forza.	La complessità del progetto da presentare non è stato un limite per l'impresa. In questo caso più che l'orgoglio ha agito la sicurezza di potercela fare e la fiducia nei propri mezzi e la convinzione della bontà del progetto di investimento.
2	L'amministrazione più vicina alle imprese, grazie alla gestione locale del PIT9 in cui si inserisce il PIA; l'integrazione del PIA con gli altri progetti del PIT9 che lo rende uno strumento agevolativo non isolato ma inserito in un programma di sviluppo del territorio; e la difficoltà di redigere una buona proposta progettuale, sono elementi che concorrono a ridurre la possibilità di azioni	Se il clientelismo non è percepito come unica alternativa possibile, si stimola la propensione al rischio e si alimenta la fiducia delle imprese nelle proprie possibilità di successo.	Il progetto dell'impresa è altamente innovativo e pertanto altamente rischioso. La possibilità di clientelismo avrebbe aumentato il rischio e l'incertezza legati al progetto. Fortunatamente il clientelismo non è stato percepito e la propensione al rischio è stata stimolata e sostenuta.

	clientelari.		
3	Il PIA prevede una premialità per i progetti presentati dai consorzi.	La premialità e la possibilità del successo stimolano l'imprenditore a superare la paura di uscire dal proprio circolo ristretto e ad interagire per costruire reti lunghe.	L'impresa non è inserita in un consorzio. Questo meccanismo non ha agito.
4	Il PIA contiene incentivi per l'innovazione.	L'incentivo stimola la propensione al rischio e al cambiamento.	L'incentivo ha agito come stimolo per superare l'avversione al rischio e al cambiamento, considerando anche che l'impresa non è pugliese e che ha scelto il Salento per investire in funzione dell'agevolazione da sfruttare.
5	Il PIA prevede la collaborazione con centri di ricerca specializzati per le attività di trasferimento tecnologico ed il sostegno per le spese sostenute.	In questo modo si stimola la propensione ad interagire e si riduce la percezione del rischio legato ai processi generativi di innovazione.	Questo meccanismo ha funzionato bene. Il progetto di ricerca è frutto della collaborazione dell'impresa con l'Università di Lecce, in particolare due dottorandi sono stati assunti dall'impresa per realizzare le proprie idee. Quindi, si è rafforzato il collegamento tra il mondo della ricerca e quello produttivo.
6	Il PIA prevede incentivi volti a sostenere l'ampliamento della base produttiva.	L'incentivo stimola l'imprenditore a superare la paura del cambiamento e lo spinge a realizzare l'investimento che deve determinare maggiori ricavi e nuova occupazione.	Questo meccanismo ha agito con successo.
7	Il PIA prevede incentivi per sostenere le spese per progetti aziendali di formazione specifica.	Il finanziamento di parte delle spese di formazione e la possibilità di presentare un proprio piano di formazione interna abbatte i dubbi sull'utilità dei corsi di formazione e ne facilita l'implementazione.	La qualificazione del personale è molto importante per il settore in cui l'impresa lavora. La formazione è fondamentale e poterla gestire ne ha facilitato l'implementazione.
8	All'interno del PIA l'affidabilità finanziaria e patrimoniale del proponente è considerata un elemento importante nella valutazione del progetto.	Per ottenere il finanziamento gli imprenditori sono spinti a raggiungere un discreto equilibrio finanziario interno.	L'equilibrio finanziario è stato messo in difficoltà dall'investimento e dai ritardi nell'erogazione delle agevolazioni. Non è sufficiente inserire la stabilità finanziaria come requisito del bando, ma è necessario agire per non comprometterla e quindi migliorare le prestazioni della PA.
9	Il PIA prevede una premialità per i settori tradizionali, ed in particolare del TAC.	La premialità aumenta la speranza del successo per gli imprenditori di questi comparti e gli spinge a presentare una proposta di investimento.	Questo meccanismo non ha operato. L'impresa non è del TAC.

Fonte: ns. elaborazione

L'"**Impresa B.3 PIA/PIT9**" ha presentato un progetto di 9.003.500,00 euro, chiedendo 4.930.277,00 di agevolazioni. L'occupazione rilevata nell'unità oggetto dell'investimento è di 15 dipendenti, di cui 12 laureati (in microbiologia, scienze farmaceutiche e chimica); i tre non laureati sono un tirocinante e due amministrativi. La maggior parte dei dipendenti sono giovani locali che hanno studiato fuori provincia e poi sono rientrati.
L'attività di ricerca si è svolta attorno al ciclotrone, un macchinario altamente tecnologico e complesso con cui vengono prodotte molecole di zuccheri rese radioattive utilizzabili nella diagnostica dei tumori e che possono essere vendute agli ospedali. Il settore dei radio-farmaci è in forte evoluzione. Nello stabilimento creato sarà prodotta l'FDG una sostanza destinata a cliniche ed ospedali, già esistente in farmacopea; e sarà sviluppata una sostanza nuova, la Fluorocolina, che si deve testare e per la quale si vuole chiedere l'introduzione fra i farmaci. Per la produzione dell'FDG stanno aspettando l'autorizzazione del Ministero della Salute. Un altro prodotto su cui stanno lavorando è un radio-farmaco con una durata temporale lunga (attualmente i farmaci esistenti perdono la funzionalità dopo 12 ore; questo, ovviamente, circoscrive il mercato che può essere servito). Nel momento in cui si riuscirà a produrlo il mercato dell'impresa potrebbe essere quello mondiale e non solo quello nazionale. Un altro settore di ricerca su cui puntano è la realizzazione di radio-farmaci non solo diagnostici, ma anche curativi. Un'altra possibile fonte di guadagno per l'impresa è l'utilizzo dei laboratori di analisi per conto terzi e non solo per le esigenze interne.
L'investimento è stato fatto da due medici ricercatori; uno di questi già svolge questo tipo di attività in una società di Macerata. La motivazione di localizzare l'investimento a Lecce è dovuta principalmente alla possibilità di usufruire delle agevolazioni PIA.
Il consorzio prevedeva un piccolo investimento dell'"Impresa B.4 PIA/PIT9", impresa locale di Galatone che doveva realizzare un macchinario, ma che nel frattempo è fallita, ed un investimento dell'"Impresa B.1 PIA/PIT9", che però ha rinunciato all'investimento.
La struttura è stata completamente realizzata e appare estremamente moderna. Nel momento dell'intervista attendevano il collaudo definitivo per ottenere il restante 50% del finanziamento.

tab. 26 - Funzionamento delle Configurazioni Contesto-Meccanismo-Esito del PIA/PIT9

Impresa B.3 PIA/PIT9			
n.	**CONTESTO**	**MECCANISMO**	**ESITO**
1	Il PIA/PIT9 è uno strumento agevolativo complesso che richiede ottime capacità progettuali e un impegno notevole nella presentazione di una proposta di investimento.	La difficoltà di presentare un progetto di agevolazione può scoraggiare le imprese che non si sentono sufficientemente forti per partecipare. Oppure, può sostenere l'orgoglio delle imprese che si sentono forti e che vogliono misurarsi con una nuova sfida in grado di sottolineare, ancora una volta, la loro forza.	La complessità del progetto dell'"Impresa B.3 PIA/PIT9" richiedeva un finanziamento integrato e complesso. Il PIA/PIT9 ha rappresentato l'occasione da sfruttare e la difficoltà di presentare la richiesta di agevolazioni è stata una sfida, accettata e vinta, all'orgoglio della società. Il meccanismo ha funzionato con successo.
2	L'amministrazione più vicina alle imprese, grazie alla gestione locale del PIT9 in cui si inserisce il PIA; l'integrazione del PIA con gli altri progetti del PIT9 che lo rende uno strumento agevolativo non isolato ma inserito in un	Se il clientelismo non è percepito come unica alternativa possibile, si stimola la propensione al rischio e si alimenta la fiducia delle imprese nelle proprie possibilità di successo.	Nel partecipare al PIA ha prevalso la propensione al rischio degli imprenditori. La fiducia dell'impresa sul successo del progetto è stata sostenuta dalla convinzione di assenza di pratiche clientelari.

	programma di sviluppo del territorio; e la difficoltà di redigere una buona proposta progettuale, sono elementi che concorrono a ridurre la possibilità di azioni clientelari.		
3	Il PIA prevede una premialità per i progetti presentati dai consorzi.	La premialità e la possibilità del successo stimolano l'imprenditore a superare la paura di uscire dal proprio circolo ristretto e ad interagire per costruire reti lunghe.	Il meccanismo ha funzionato in parte. La premialità riconosciuta alle iniziative presentate dai consorzi ha favorito la creazione di una rete tra le imprese. Il consorzio costituito è stato zoppo, perché due delle 4 imprese che lo componevano ne sono uscite quasi subito. Alla fine, l'interazione non si è creata e la rete è rimasta solo sulla carta.
4	Il PIA contiene incentivi per l'innovazione.	L'incentivo stimola la propensione al rischio e al cambiamento.	L'incentivo ha contribuito notevolmente ad abbattere l'avversione al rischio degli imprenditori, molto alta per un progetto ad elevato contenuto di innovazione come quello presentato.
5	Il PIA prevede la collaborazione con centri di ricerca specializzati per le attività di trasferimento tecnologico ed il sostegno per le spese sostenute.	In questo modo si stimola la propensione ad interagire e si riduce la percezione del rischio legato ai processi generativi di innovazione.	Il meccanismo ha funzionato. La collaborazione con la Facoltà di Fisica dell'Università di Lecce ha contribuito a ridurre la percezione del rischio e a favorire l'avvio del programma di ricerca. L'attività dell'"Impresa B.3 PIA/PIT9" si nutre della collaborazione continua con il mondo della ricerca ed ha, pertanto, necessità di rafforzarne il legame.
6	Il PIA prevede incentivi volti a sostenere l'ampliamento della base produttiva.	L'incentivo stimola l'imprenditore a superare la paura del cambiamento e lo spinge a realizzare l'investimento che deve determinare maggiori ricavi e nuova occupazione.	Questo meccanismo ha agito con successo.
7	Il PIA prevede incentivi per sostenere le spese per progetti aziendali di formazione specifica.	Il finanziamento di parte delle spese di formazione e la possibilità di presentare un proprio piano di formazione interna abbatte i dubbi sull'utilità dei corsi di formazione e ne facilita l'implementazione.	L'incentivo ha spinto l'impresa ad organizzare la formazione specifica dei lavoratori. Il meccanismo ha funzionato.
8	All'interno del PIA l'affidabilità finanziaria e patrimoniale del proponente è considerata un elemento importante nella valutazione del progetto.	Per ottenere il finanziamento gli imprenditori sono spinti a raggiungere un discreto equilibrio finanziario interno.	Il meccanismo che ha spinto l'impresa ad avere un buon equilibrio finanziario per presentare la domanda di agevolazione ha permesso ad essa di reggere ai ritardi nell'erogazione delle agevolazioni.
9	Il PIA prevede una premialità per i	La premialità aumenta la speranza	Questo meccanismo non ha

	settori tradizionali, ed in particolare del TAC.	del successo per gli imprenditori di questi comparti e gli spinge a presentare una proposta di investimento.	operato. L'impresa non è un'azienda del TAC.

Fonte: ns. elaborazione

L'"**Impresa A.2 PIA/PIT9**" ha previsto un investimento totale di 1.913.954,00 euro e 870.870,00 euro di agevolazioni riconosciute. Al momento del sopralluogo l'impresa non aveva alcun dipendente.
L'idea di creare questa nuova attività viene dalla volontà del titolare di far valere l'esperienza maturata nell'impresa di famiglia e di entrare nel mercato dell'arredamento sanitario. Il padre del giovane imprenditore, infatti, ha una ditta individuale nella quale da 35 anni si producono arredi su misura.
Il capannone costruito è molto ampio ed è stato realizzato ponendo particolare attenzione ai minimi dettagli (questo ha fatto lievitare un po' i costi dell'investimento). La parte di ingresso è utilizzata come area espositiva. Dietro si sviluppano due grossi ambienti; nel primo c'è la zona falegnameria, nel secondo c'è l'area dedicata alla lavorazione della lamiera e all'assemblaggio. Entrambi gli ambienti sono ancora da ultimare nel momento del sopralluogo. Nella falegnameria ci sono alcuni macchinari. Il terreno su cui è stato realizzato il capannone era già di proprietà dell'azienda.
Il prodotto ideato e realizzato grazie all'attività di ricerca è un totem per ospedali da collocare tra i due letti di degenza. Il totem, a cui possono essere attaccati i comodini (ma le opzioni di modifica possono essere varie), è una colonnina con delle prese per la corrente elettrica, può prevedere il collegamento con altre attrezzature e contiene una tenda rigida divisoria per garantire, in caso di necessità, la privacy dei pazienti. L'idea del totem è del padre del titolare, ma è stata sviluppata con l'aiuto di un centro di ricerca, il CETMA.
Un altro prodotto su cui l'impresa punta è un letto elettrico di alta qualità, tutto in alluminio e plastica, molto leggero, resistente e funzionale, caratteristiche che lo rendono unico nel suo genere. Tutti i prodotti sono già industrializzabili.
L'impresa, una volta iniziata la produzione, sarà l'unica del Sud in questo settore di mercato. I maggiori concorrenti sono al Nord. Lo sbocco della produzione sarà nazionale e internazionale. Loro pensano di operare con le case di riposo.
Hanno effettuato il collaudo definitivo, ma attendono ancora il restante 50% del finanziamento. Il problema principale del PIA, secondo l'imprenditore, è il ritardo e l'incertezza nei pagamenti. Questo rende sempre più complessa la situazione finanziaria dell'impresa, che si è dovuta esporre per realizzare l'investimento, e più onerosa la situazione debitoria con le banche. La Regione deve, sempre secondo imprenditore, velocizzare i tempi di erogazione. Hanno bisogno di urgenti immissioni finanziarie, altrimenti rischiano di chiudere. Un punto di forza e di sostegno e l'impresa del padre che è dietro questa attività.

tab. 27 - Funzionamento delle Configurazioni Contesto-Meccanismo-Esito del PIA/PIT9

Impresa A.2 PIA/PIT9			
n.	**CONTESTO**	**MECCANISMO**	**ESITO**
1	Il PIA/PIT9 è uno strumento agevolativo complesso che richiede ottime capacità	La difficoltà di presentare un progetto di agevolazione può scoraggiare le imprese che non si	La difficoltà di presentare il progetto di agevolazione inizialmente ha scoraggiato

	progettuali e un impegno notevole nella presentazione di una proposta di investimento.	sentono sufficientemente forti per partecipare. Oppure, può sostenere l'orgoglio delle imprese che si sentono forti e che vogliono misurarsi con una nuova sfida in grado di sottolineare, ancora una volta, la loro forza.	l'imprenditore. Ma la convinzione nei propri mezzi e nella forza delle proprie idee lo hanno spinto ad andare avanti e a realizzare l'investimento.
2	L'amministrazione più vicina alle imprese, grazie alla gestione locale del PIT9 in cui si inserisce il PIA; l'integrazione del PIA con gli altri progetti del PIT9 che lo rende uno strumento agevolativo non isolato ma inserito in un programma di sviluppo del territorio; e la difficoltà di redigere una buona proposta progettuale, sono elementi che concorrono a ridurre la possibilità di azioni clientelari.	Se il clientelismo non è percepito come unica alternativa possibile, si stimola la propensione al rischio e si alimenta la fiducia delle imprese nelle proprie possibilità di successo.	Questo meccanismo ha funzionato. Non c'è stata la percezione di clientelismo. La complessità del progetto, la possibilità di interagire con la PA e l'integrazione con altre politiche hanno convinto l'imprenditore che la gara si sarebbe fatta solo tra progetti veri e tra persone vogliose di dimostrare le proprie capacità.
3	Il PIA prevede una premialità per i progetti presentati dai consorzi.	La premialità e la possibilità del successo stimolano l'imprenditore a superare la paura di uscire dal proprio circolo ristretto e ad interagire per costruire reti lunghe.	La premialità attribuita al consorzio ha favorito la sua costituzione. L'unico fine era l'ottenimento dei finanziamenti. In realtà non si è creata nessuna rete e nessuna forma di collaborazione.
4	Il PIA contiene incentivi per l'innovazione.	L'incentivo stimola la propensione al rischio e al cambiamento.	L'incentivo ha incoraggiato l'imprenditore alla realizzazione dell'idea innovativa che da tempo aveva in mente. Il meccanismo ha funzionato con successo.
5	Il PIA prevede la collaborazione con centri di ricerca specializzati per le attività di trasferimento tecnologico ed il sostegno per le spese sostenute.	In questo modo si stimola la propensione ad interagire e si riduce la percezione del rischio legato ai processi generativi di innovazione.	La collaborazione con un centro di ricerca ha permesso il superamento delle paure e dei dubbi dell'imprenditore, la realizzabilità della sua idea progettuale e la sperimentazione di ulteriori soluzioni da industrializzare in futuro. Il meccanismo ha funzionato bene. Si è generato un buon legame con il mondo della ricerca.
6	Il PIA prevede incentivi volti a sostenere l'ampliamento della base produttiva.	L'incentivo stimola l'imprenditore a superare la paura del cambiamento e lo spinge a realizzare l'investimento che deve determinare maggiori ricavi e nuova occupazione.	Questo meccanismo ha agito con successo.
7	Il PIA prevede incentivi per sostenere le spese per progetti aziendali di formazione specifica.	Il finanziamento di parte delle spese di formazione e la possibilità di presentare un proprio piano di formazione interna abbatte i dubbi sull'utilità dei corsi di formazione e ne facilita l'implementazione.	Il piano di formazione non è stato implementato, è stato considerato un'appendice dell'investimento. Se non ci sono vere esigenze formative la formazione non serve.

8	All'interno del PIA l'affidabilità finanziaria e patrimoniale del proponente è considerata un elemento importante nella valutazione del progetto.	Per ottenere il finanziamento gli imprenditori sono spinti a raggiungere un discreto equilibrio finanziario interno.	L'equilibrio finanziario iniziale dell'impresa per accedere ai finanziamenti è stato messo in discussione dai ritardi nel pagamento delle agevolazioni. La situazione è complicata, senza il supporto dell'impresa del padre dell'imprenditore il rischio di insolvenza sarebbe stato veramente alto.
9	Il PIA prevede una premialità per i settori tradizionali, ed in particolare del TAC.	La premialità aumenta la speranza del successo per gli imprenditori di questi comparti e gli spinge a presentare una proposta di investimento.	Questo meccanismo ha funzionato; la premialità aggiuntiva per il settore dell'impresa ha contribuito a rafforzare la decisione di presentare la richiesta di agevolazione.

Fonte: ns. elaborazione

L'investimento proposto dall'"**Impresa A.1 PIA/PIT9**" ammonta a 2.522.520,00 euro, di cui 1.156.321,00 di agevolazione PIA. Gli occupati nello stabilimento, già esistente prima della domanda di agevolazione, è di 30 unità.
L'impresa produce vasche da bagno, vasche idromassaggio e piscine da interni. I materiali utilizzasti sono l'acrilico ed il compensato. Partendo da dei semilavorati realizzano la formatura a caldo e poi assemblano il tutto aggiungendo la componentistica necessaria (pompe e motorino, …). Molti pezzi (il legno, l'alluminio e gli oggetti in alluminio, alcuni profilati in ferro) sono forniti da imprese della zona, con cui l'azienda sembra avere un buon rapporto. Il mercato di sbocco della produzione è sia Italiano che estero. Il trasporto dei prodotti avviene su gomma (hanno due padroncini che lavorano esclusivamente per loro). In passato hanno provato ad utilizzare il treno, ma una consegna in Italia ci ha messo 35 giorni e hanno preferito rinunciare, pagare di più, ma soddisfare il cliente. Per spedire i prodotti all'estero usano container delle aziende di trasporto che imbarcano a Salerno o Civitavecchia.
L'impresa ha attraversato un periodo di forte espansione nel 2007, con fatturato in crescita, a cui è seguita una riduzione significativa, nel 2008-2009, del 30% circa. Con l'investimento PIA/PIT9 hanno realizzato delle attività di ricerca e acquistato una termo-formatrice necessaria a produrre le piscine di grandi dimensioni (forse è questo prodotto a non avere incontrato finora il favore di mercato sperato). Questo macchinario (costato circa 400.000 euro) è ancora sottoutilizzato.
L'attività di ricerca è stata seguita dall'ingegnere progettista dell'azienda in collaborazione con il CETMA e ha riguardato lo sviluppo di una vasca per disabili, l'utilizzo di un materiale plastico residuo della produzione per fare supporti e spessori esterni alle vasche e la prototipazione di un piatto doccia in materiale innovativo che amalgama all'interno sostanze plastiche e pietra locale.
Il principale problema del'impresa è di natura finanziaria, hanno un'elevata esposizione con le banche, e sono costretti a pagare notevoli interessi a causa dei ritardi della Regione nell'erogazione delle agevolazioni. Sono riusciti a sopperire a queste difficoltà grazie agli utili accumulati nel corso degli anni.

tab. 28 - Funzionamento delle Configurazioni Contesto-Meccanismo-Esito del PIA/PIT9

Impresa A.1 PIA/PIT9			
n.	**CONTESTO**	**MECCANISMO**	**ESITO**
1	Il PIA/PIT9 è uno strumento agevolativo complesso che richiede ottime capacità progettuali e un impegno notevole nella presentazione di una proposta di investimento.	La difficoltà di presentare un progetto di agevolazione può scoraggiare le imprese che non si sentono sufficientemente forti per partecipare. Oppure, può sostenere l'orgoglio delle imprese che si sentono forti e che vogliono misurarsi con una nuova sfida in grado di sottolineare, ancora una volta, la loro forza.	La difficoltà di presentare la richiesta ha stimolato l'orgoglio di riuscire dell'imprenditore, sostenuto in questo dalla collaborazione attiva del consulente.
2	L'amministrazione più vicina alle imprese, grazie alla gestione locale del PIT9 in cui si inserisce il PIA; l'integrazione del PIA con gli altri progetti del PIT9 che lo rende uno strumento agevolativo non isolato ma inserito in un programma di sviluppo del territorio; e la difficoltà di redigere una buona proposta progettuale, sono elementi che concorrono a ridurre la possibilità di azioni clientelari.	Se il clientelismo non è percepito come unica alternativa possibile, si stimola la propensione al rischio e si alimenta la fiducia delle imprese nelle proprie possibilità di successo.	Il clientelismo non è stato percepito come possibile e questo ha dato fiducia all'imprenditore convinto di competere solo sulla bontà della proposta progettuale.
3	Il PIA prevede una premialità per i progetti presentati dai consorzi.	La premialità e la possibilità del successo stimolano l'imprenditore a superare la paura di uscire dal proprio circolo ristretto e ad interagire per costruire reti lunghe.	Come per l'"Impresa A.2 PIA/PIT9", la premialità attribuita al consorzio ha favorito la sua costituzione. L'unico fine era l'ottenimento dei finanziamenti. In realtà non si è creata nessuna rete e nessuna forma di collaborazione.
4	Il PIA contiene incentivi per l'innovazione.	L'incentivo stimola la propensione al rischio e al cambiamento.	L'incentivo ha stimolato la propensione al rischio dell'imprenditore. Forse non sono state valutate correttamente le possibilità di mercato del nuovo prodotto che stenta a trovare sbocchi, ma questo fa parte del gioco, è il rischio insito nell'innovazione. Sottoutilizzate sono le nuove attrezzature acquistate.
5	Il PIA prevede la collaborazione con centri di ricerca specializzati per le attività di trasferimento tecnologico ed il sostegno per le spese sostenute.	In questo modo si stimola la propensione ad interagire e si riduce la percezione del rischio legato ai processi generativi di innovazione.	La collaborazione con il centro di ricerca ha contribuito a ridurre la percezione del rischio e ad infondere sicurezza all'imprenditore. Indipendentemente dalle possibilità di successo dell'innovazione, il PIA ha

			stimolato l'attività di ricerca dell'impresa.
6	Il PIA prevede incentivi volti a sostenere l'ampliamento della base produttiva.	L'incentivo stimola l'imprenditore a superare la paura del cambiamento e lo spinge a realizzare l'investimento che deve determinare maggiori ricavi e nuova occupazione.	Questo meccanismo ha agito con successo.
7	Il PIA prevede incentivi per sostenere le spese per progetti aziendali di formazione specifica.	Il finanziamento di parte delle spese di formazione e la possibilità di presentare un proprio piano di formazione interna abbatte i dubbi sull'utilità dei corsi di formazione e ne facilita l'implementazione.	Il finanziamento di un piano di formazione ideato dall'impresa ne ha facilitato l'adozione.
8	All'interno del PIA l'affidabilità finanziaria e patrimoniale del proponente è considerata un elemento importante nella valutazione del progetto.	Per ottenere il finanziamento gli imprenditori sono spinti a raggiungere un discreto equilibrio finanziario interno.	La spinta ad un buon equilibrio finanziario per l'ottenimento del finanziamento ha funzionato, ma bisogna dare continuità a questa esigenza e non abbandonare l'impresa nel momento in cui è più debole finanziariamente, quando sta realizzando gli investimenti. L'impresa sopperisce ai ritardi nelle erogazioni grazie agli utili degli anni passati. La lentezza della PA rischia di innescare un meccanismo di rigetto verso queste forme di sostegno.
9	Il PIA prevede una premialità per i settori tradizionali, ed in particolare del TAC.	La premialità aumenta la speranza del successo per gli imprenditori di questi comparti e gli spinge a presentare una proposta di investimento.	Questo meccanismo ha funzionato; la premialità aggiuntiva per il settore dell'impresa ha contribuito a rafforzare la decisione di presentare la richiesta di agevolazione.

Fonte: ns. elaborazione

La nuova unità produttiva dell'"**Impresa D PIA/PIT9**" ha richiesto un investimento di 820.000,00 euro e 420.250,00 di agevolazione. L'occupazione riscontrata è di 13 unità, 11 tecnici e 2 amministrativi.
Nel nuovo capannone l'azienda, che opera sul mercato nazionale offrendo servizi informatici, svolge il monitoraggio della sicurezza delle reti in remoto h24. Nei locali di sua proprietà, inoltre, ospita, in affitto, dei *call center incoming*.
I software per il monitoraggio sono o del cliente stesso oppure open source. L'impresa ha circa 10 anni ed ha una sede a Roma ed una a Milano, ma la maggior parte dei servizi sono erogati a Sannicola (Lecce), nello stabilimento creato con il PIA. I titolari dell'impresa hanno origini pugliesi ed hanno trovato particolarmente vantaggioso installare l'impresa nella provincia di Lecce, perché è un territorio tranquillo (dal punto di vista criminale) e dà la possibilità di attingere fortemente al bacino di laureati che fuoriescono dall'ottima Facoltà di Ingegneria informatica di Lecce. I clienti sono sparsi in tutta Italia ed il mercato ha ancora ampi margini di sfruttamento. La maggior parte degli interventi vengono fatti online, ma in caso di necessità hanno dei tecnici pronti ad intervenire presso il cliente.
Hanno un turnover della manodopera basso.

L'attività di formazione inserita nel progetto PIA non è stata autorizzata dalla Regione perché l'impresa aveva proposto di svolgerla in remoto per andare in contro alle esigenze di istruttori ed allievi, cosa ritenuta non ammissibile.
L'investimento è completo e l'attività pienamente operativa.

tab. 29 - Funzionamento delle Configurazioni Contesto-Meccanismo-Esito del PIA/PIT9

Impresa D PIA/PIT9			
n.	**CONTESTO**	**MECCANISMO**	**ESITO**
1	Il PIA/PIT9 è uno strumento agevolativo complesso che richiede ottime capacità progettuali e un impegno notevole nella presentazione di una proposta di investimento.	La difficoltà di presentare un progetto di agevolazione può scoraggiare le imprese che non si sentono sufficientemente forti per partecipare. Oppure, può sostenere l'orgoglio delle imprese che si sentono forti e che vogliono misurarsi con una nuova sfida in grado di sottolineare, ancora una volta, la loro forza.	Questo meccanismo ha funzionato e l'impresa ha presentato il progetto perché sicura dei propri mezzi e vogliosa di accettare una nuova sfida.
2	L'amministrazione più vicina alle imprese, grazie alla gestione locale del PIT9 in cui si inserisce il PIA; l'integrazione del PIA con gli altri progetti del PIT9 che lo rende uno strumento agevolativo non isolato ma inserito in un programma di sviluppo del territorio; e la difficoltà di redigere una buona proposta progettuale, sono elementi che concorrono a ridurre la possibilità di azioni clientelari.	Se il clientelismo non è percepito come unica alternativa possibile, si stimola la propensione al rischio e si alimenta la fiducia delle imprese nelle proprie possibilità di successo.	La tranquillità del Salento, dal punto di vista criminale, e la convinzione di concorrere senza dover incappare nel clientelismo, hanno stimolato la propensione al rischio dell'imprenditore e favorito la presentazione della domanda di agevolazione.
3	Il PIA prevede una premialità per i progetti presentati dai consorzi.	La premialità e la possibilità del successo stimolano l'imprenditore a superare la paura di uscire dal proprio circolo ristretto e ad interagire per costruire reti lunghe.	Questo meccanismo non ha funzionato. La fiducia nelle proprie capacità e nel progetto di investimento hanno spinto l'impresa ad agire in solitudine.
4	Il PIA contiene incentivi per l'innovazione.	L'incentivo stimola la propensione al rischio e al cambiamento.	L'incentivo per l'innovazione ha irrobustito le convinzioni dell'imprenditore e stimolato la sua propensione a rischiare. Il meccanismo ha operato con successo.
5	Il PIA prevede la collaborazione con centri di ricerca specializzati per le attività di trasferimento tecnologico ed il sostegno per le spese sostenute.	In questo modo si stimola la propensione ad interagire e si riduce la percezione del rischio legato ai processi generativi di innovazione.	La presenza in zona di un'ottima Facoltà di Ingegneria informatica è stato un elemento decisivo per l'avvio degli investimenti. Molti studenti hanno trovato lavoro in azienda e la collaborazione con l'Università si è rafforzata.
6	Il PIA prevede incentivi volti a sostenere l'ampliamento della	L'incentivo stimola l'imprenditore a superare la paura del	Questo meccanismo ha funzionato con successo.

	base produttiva.	cambiamento e lo spinge a realizzare l'investimento che deve determinare maggiori ricavi e nuova occupazione.	
7	Il PIA prevede incentivi per sostenere le spese per progetti aziendali di formazione specifica.	Il finanziamento di parte delle spese di formazione e la possibilità di presentare un proprio piano di formazione interna abbatte i dubbi sull'utilità dei corsi di formazione e ne facilita l'implementazione.	Il meccanismo ha funzionato in parte. Il finanziamento della formazione ha spinto l'impresa a presentare un proprio piano di formazione in remoto. Ma è stato ritenuto non idoneo e non è stato accettato. Nella PA prevalgono ancora logiche formative tradizionali.
8	All'interno del PIA l'affidabilità finanziaria e patrimoniale del proponente è considerata un elemento importante nella valutazione del progetto.	Per ottenere il finanziamento gli imprenditori sono spinti a raggiungere un discreto equilibrio finanziario interno.	Questo meccanismo ha funzionato con successo. L'impresa aveva già una buona struttura finanziaria e il tipo di attività non richiede che questa struttura sia pesante, quindi è più facile che sia in equilibrio.
9	Il PIA prevede una premialità per i settori tradizionali, ed in particolare del TAC.	La premialità aumenta la speranza del successo per gli imprenditori di questi comparti e gli spinge a presentare una proposta di investimento.	Questo meccanismo non ha agito. L'impresa non fa parte di un settore premiale.

Fonte: ns. elaborazione

L'investimento proposto dall'"**Impresa C.4 PIA/PIT9**" è uno dei più bassi, 262.350,00 euro, ed è stato possibile, anche se inferiore al limite minimo previsto dal bando di 500.000,00 euro, perché inserito nel programma del consorzio "Impresa C PIA/PIT9". L'agevolazione richiesta è di 171.016,00 euro. L'occupazione rilevata è di 20 unità, tutte donne.

L'impresa nasce su iniziativa del titolare attorno al 1980. La sua storia è interessante. Dopo essersi diplomato in elettrotecnica inizia l'università, e avendo bisogno di guadagnare (è di famiglia povera e ha perso il padre in giovane età) prova a partecipare ad alcuni concorsi pubblici. Rimane deluso dai risultati di questi concorsi, nei quali vede premiate persone meno capaci. Decide così di provare a farcela con le proprie forze e si lancia nel mondo imprenditoriale ed in un settore per cui non si sente preparato. Avvia un'attività di produzione di maglieria. Per i primi dieci anni lavora per conto terzi, poi, dopo aver maturato una certa esperienza, decide di fare il salto di qualità e iniziare a produrre in conto proprio.

Attualmente realizza giacche e tailleur per donne dalle taglie forti. Il prodotto è di alta qualità. Nell'attività è aiutato dalla sorella (formatasi autonomamente in una maglieria su misura di tipo artigianale), che si occupa del disegno e dell'ideazione dei modelli.

Il processo produttivo parte dal filato che viene lavorato per realizzare le maglie che poi vengono confezionate. Il mercato di sbocco è nazionale. Lui vende a dettaglianti sparsi per tutta Italia. Il trasporto avviene con corriere.

Il programma d'investimenti proposto dall'imprenditore ha avuto come oggetto la progettazione (disegno e modellizzazione) e realizzazione di un campionario innovativo (coordinati in maglia per taglie conformate) relativo ad una nuova linea di prodotti a marchio proprio (che andrà ad affiancare la linea di produzione di taglie normali) da associare alla creazione e lancio di un *brand* e che contraddistinguerà le nuove collezioni.

L'investimento è stato ridimensionato rispetto al progetto (alla fine sembra che abbia acquistato solo un macchinario che ritaglia con il laser degli inserti da un tessuto da applicare ai

vestiti). Anche la ricerca ha subito delle amputazioni ed ha rivestito un ruolo meno importante che sulla carta. L'imprenditore ha sottolineato la difficoltà, per le piccole attività, di fare la ricerca che porta a nuovi prodotti, come comunemente è intesa dal legislatore e dai funzionari. Molto spesso quello che si può fare è cambiare qualcosa nel processo, o modificare leggermente il prodotto. Secondo l'imprenditore è un errore pensare che ci possa essere ricerca solo del primo tipo, e questo errore è figlio della distanza che c'è tra chi governa e prende le decisioni e il mondo produttivo. La ricerca industriale come la intende il PIA non è appropriata ad un'impresa della sua taglia e natura. L'impresa sembra andare bene. Il mercato di sbocco è prevalentemente italiano; l'imprenditore opera attraverso agenti.
Dopo aver ottenuto il finanziamento PIA, l'imprenditore ha investito nuovamente e in misura più elevata richiedendo l'agevolazione del credito d'imposta per gli investimenti, grazie alla quale ha acquistato una serie di macchine tessitrici e la stampatrice. Per promuovere la sua attività aveva previsto la possibilità di partecipare ad una fiera, "Milano vende moda", ma la sua proposta è stata respinta dai responsabili PIA perché non coinvolgeva gli altri consorziati. Con le altre imprese del consorzio non c'è nessun tipo di relazione, non hanno alcuna convenienza a svolgere attività insieme, sono troppo diversi i prodotti ed i mercati di sbocco.

tab. 30 - Funzionamento delle Configurazioni Contesto-Meccanismo-Esito del PIA/PIT9

Impresa C.4 PIA/PIT9			
n.	**CONTESTO**	**MECCANISMO**	**ESITO**
1	Il PIA/PIT9 è uno strumento agevolativo complesso che richiede ottime capacità progettuali e un impegno notevole nella presentazione di una proposta di investimento.	La difficoltà di presentare un progetto di agevolazione può scoraggiare le imprese che non si sentono sufficientemente forti per partecipare. Oppure, può sostenere l'orgoglio delle imprese che si sentono forti e che vogliono misurarsi con una nuova sfida in grado di sottolineare, ancora una volta, la loro forza.	Le difficoltà hanno sempre stimolato l'imprenditore. In questo senso il meccanismo ha funzionato, e l'imprenditore, sollecitato nell'orgoglio, è stato spinto a concorrere per ottenere il finanziamento.
2	L'amministrazione più vicina alle imprese, grazie alla gestione locale del PIT9 in cui si inserisce il PIA; l'integrazione del PIA con gli altri progetti del PIT9 che lo rende uno strumento agevolativo non isolato ma inserito in un programma di sviluppo del territorio; e la difficoltà di redigere una buona proposta progettuale, sono elementi che concorrono a ridurre la possibilità di azioni clientelari.	Se il clientelismo non è percepito come unica alternativa possibile, si stimola la propensione al rischio e si alimenta la fiducia delle imprese nelle proprie possibilità di successo.	L'imprenditore non ha percepito nessuna possibilità di clientelismo, vista la sua storia personale se solo ne avesse immaginato l'esistenza si sarebbe tenuto lontano dal bando. In questo caso il meccanismo ha funzionato e ha stimolato la propensione al rischio dell'imprenditore.
3	Il PIA prevede una premialità per i progetti presentati dai consorzi.	La premialità e la possibilità del successo stimolano l'imprenditore a superare la paura di uscire dal proprio circolo ristretto e ad interagire per costruire reti lunghe.	Il consorzio è stato usato come testa d'ariete per entrare nel bando ed ottenere le agevolazioni. In realtà il consorzio è risultato solo formale. Nessuna collaborazione è nata tra le imprese.

4	Il PIA contiene incentivi per l'innovazione.	L'incentivo stimola la propensione al rischio e al cambiamento.	L'incentivo per l'innovazione ha stimolato la propensione al rischio dell'imprenditore. Il risultato, però, non è stato pienamente positivo; l'attività di ricerca è stata ridimensionata. Il concetto di innovazione dell'imprenditore per le piccole attività tradizionali è diverso da quello di chi ha disegnato il programma di agevolazioni, e questa differenza andrebbe presa in considerazione.
5	Il PIA prevede la collaborazione con centri di ricerca specializzati per le attività di trasferimento tecnologico ed il sostegno per le spese sostenute.	In questo modo si stimola la propensione ad interagire e si riduce la percezione del rischio legato ai processi generativi di innovazione.	Questo meccanismo non ha funzionato. Non si è creato un legame con il mondo della ricerca.
6	Il PIA prevede incentivi volti a sostenere l'ampliamento della base produttiva.	L'incentivo stimola l'imprenditore a superare la paura del cambiamento e lo spinge a realizzare l'investimento che deve determinare maggiori ricavi e nuova occupazione.	Questo meccanismo ha funzionato.
7	Il PIA prevede incentivi per sostenere le spese per progetti aziendali di formazione specifica.	Il finanziamento di parte delle spese di formazione e la possibilità di presentare un proprio piano di formazione interna abbatte i dubbi sull'utilità dei corsi di formazione e ne facilita l'implementazione.	Questo meccanismo non ha funzionato. L'impresa non ha presentato un programma di formazione.
8	All'interno del PIA l'affidabilità finanziaria e patrimoniale del proponente è considerata un elemento importante nella valutazione del progetto.	Per ottenere il finanziamento gli imprenditori sono spinti a raggiungere un discreto equilibrio finanziario interno.	Il meccanismo ha funzionato. L'impresa gode di un buon equilibrio finanziario. Gli investimenti ridotti non lo hanno messo eccessivamente sotto pressione e il buon andamento degli affari ha contribuito a non creare squilibri.
9	Il PIA prevede una premialità per i settori tradizionali, ed in particolare del TAC.	La premialità aumenta la speranza del successo per gli imprenditori di questi comparti e gli spinge a presentare una proposta di investimento.	Questo meccanismo ha funzionato.

Fonte: ns. elaborazione

L'investimento previsto dall'"**Impresa C.1 PIA/PIT9**" per la realizzazione della nuova unità produttiva è di 884.300,00 euro, e l'agevolazione richiesta è di 520.670,00 euro. L'impresa produce abiti di abbigliamento donna di alta qualità. Il mercato è prevalentemente quello straniero (Giappone e Russia in particolare). Lavorano per conto terzi, anche se vogliono affiancare una produzione con marchio proprio (si tratta di un marchio esistente di cui hanno acquistato la licenza), che, però, non è stata ancora attivata. Il titolare è lo stesso dell'"**Impresa C.2 PIA/PIT9**", altra azienda del consorzio "**Impresa C PIA/PIT9**", che produce cappelli e che ha previsto un investimento di 508.500,00 euro, coperti per 245.313,00 euro dalle agevolazioni richieste.
Attualmente hanno in tutto 15 dipendenti, le nuove assunzioni sono state 3, 4.

Il progetto di investimento si è concluso per entrambe le aziende, ma devono ancora ricevere l'ultima tranche di finanziamento. Questo sicuramente ha rappresentato il problema più grave del PIA, l'incapacità di prevedere i fabbisogni finanziari delle imprese in seguito all'investimento e veleggiare su tempi estremamente lunghi per le erogazioni, costringendo le imprese ad impegnarsi ulteriormente con il sistema bancario.
Del programma non è stato realizzato solo il percorso di formazione.
I progetti di ricerca sullo sviluppo di nuove linee di produzione sono stati realizzati, ma è difficile che trovino continuazione per l'evoluzione dei mercati. Pertanto alla fine dell'investimento rimane principalmente l'acquisto di nuovi macchinari. Nonostante ciò, l'intersezione di più linee di finanziamento a sostegno di investimenti complessi è ritenuta una buona modalità di agevolazione che spinge sicuramente alla realizzazione di progetti innovativi.
L'imprenditore afferma che senza il finanziamento PIA, probabilmente avrebbe ugualmente fatto un investimento, ma di entità inferiore (di molto, più della metà) rispetto a quanto fatto; probabilmente, continua, non avrebbero comprato i nuovi macchinari. È stata utile la spinta alla ricerca.
Con le altre imprese del consorzio non ci sono particolari rapporti, se non solo quello di semplice conoscenza, essendo le imprese su posizioni di mercato estremamente differenti. Anche con il resto del territorio le collaborazioni sono assenti. Adesso il TAC è in crisi, è necessaria una trasformazione delle aziende che devono puntare sulla qualità e l'innovazione, cosa che solo poche imprese stanno veramente facendo.

tab. 31 - Funzionamento delle Configurazioni Contesto-Meccanismo-Esito del PIA/PIT9

Impresa C.1 PIA/PIT9 – Impresa C.2 PIA/PIT9			
n.	**CONTESTO**	**MECCANISMO**	**ESITO**
1	Il PIA/PIT9 è uno strumento agevolativo complesso che richiede ottime capacità progettuali e un impegno notevole nella presentazione di una proposta di investimento.	La difficoltà di presentare un progetto di agevolazione può scoraggiare le imprese che non si sentono sufficientemente forti per partecipare. Oppure, può sostenere l'orgoglio delle imprese che si sentono forti e che vogliono misurarsi con una nuova sfida in grado di sottolineare, ancora una volta, la loro forza.	La complessità del PIA ha rappresentato uno stimolo per l'imprenditore che lo ha spinto ad agire. È convinto che solo questo tipo di strumenti di agevolazione possano funzionare con successo nello stimolare progetti innovativi.
2	L'amministrazione più vicina alle imprese, grazie alla gestione locale del PIT9 in cui si inserisce il PIA; l'integrazione del PIA con gli altri progetti del PIT9 che lo rende uno strumento agevolativo non isolato ma inserito in un programma di sviluppo del territorio; e la difficoltà di redigere una buona proposta progettuale, sono elementi che concorrono a ridurre la possibilità di azioni clientelari.	Se il clientelismo non è percepito come unica alternativa possibile, si stimola la propensione al rischio e si alimenta la fiducia delle imprese nelle proprie possibilità di successo.	La convinzione dell'assenza di pratiche clientelari ha aumentato la fiducia dell'imprenditore nelle proprie possibilità di successo. Questo meccanismo ha funzionato con successo.
3	Il PIA prevede una premialità per i progetti presentati dai consorzi.	La premialità e la possibilità del successo stimolano l'imprenditore	Il consorzio è servito solo ad ottenere un punteggio maggiore

		a superare la paura di uscire dal proprio circolo ristretto e ad interagire per costruire reti lunghe.	per accedere alle agevolazioni. Tra le imprese consorziate non si è creato nessun tipo di rete. Il meccanismo ha fallito.
4	Il PIA contiene incentivi per l'innovazione.	L'incentivo stimola la propensione al rischio e al cambiamento.	L'innovazione è percepita come un'attività necessaria ma rischiosa. L'incentivo ha stimolato la propensione al rischio dell'imprenditore e lo ha invogliato a fare ricerca, anche se la ricerca non ha conseguito i risultati sperati.
5	Il PIA prevede la collaborazione con centri di ricerca specializzati per le attività di trasferimento tecnologico ed il sostegno per le spese sostenute.	In questo modo si stimola la propensione ad interagire e si riduce la percezione del rischio legato ai processi generativi di innovazione.	Il meccanismo non ha creato reti di collaborazione con il mondo della ricerca, ma ha aumentato, nell'imprenditore, la convinzione dell'importanza dei processi di generazione di innovazione.
6	Il PIA prevede incentivi volti a sostenere l'ampliamento della base produttiva.	L'incentivo stimola l'imprenditore a superare la paura del cambiamento e lo spinge a realizzare l'investimento che deve determinare maggiori ricavi e nuova occupazione.	Questo meccanismo ha funzionato, anche se l'imprenditore avrebbe fatto comunque l'investimento ma ridotto nell'importo.
7	Il PIA prevede incentivi per sostenere le spese per progetti aziendali di formazione specifica.	Il finanziamento di parte delle spese di formazione e la possibilità di presentare un proprio piano di formazione interna abbatte i dubbi sull'utilità dei corsi di formazione e ne facilita l'implementazione.	Il meccanismo ha funzionato in parte. È servito a inserire nel programma l'attività formativa, che, però, non è stata realizzata.
8	All'interno del PIA l'affidabilità finanziaria e patrimoniale del proponente è considerata un elemento importante nella valutazione del progetto.	Per ottenere il finanziamento gli imprenditori sono spinti a raggiungere un discreto equilibrio finanziario interno.	L'obiettivo della solidità finanziaria dell'impresa può essere perseguito ponendolo come requisito per ottenere un punteggio più alto in fase di valutazione dei progetti, ma non basta. L'equilibrio finanziario è messo a dura prova dai ritardi nell'erogazione dei finanziamenti, che costringono l'impresa ad aumentare l'esposizione debitoria con le banche.
9	Il PIA prevede una premialità per i settori tradizionali, ed in particolare del TAC.	La premialità aumenta la speranza del successo per gli imprenditori di questi comparti e gli spinge a presentare una proposta di investimento.	Questo meccanismo ha funzionato.

Fonte: ns. elaborazione

A questo punto riportiamo in maniera sintetica i risultati sul funzionamento delle Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito (CME) per ogni progetto di investimento realizzato (tab. 32) e proviamo a generalizzare delle conclusioni. Nella tabella che segue, il giudizio su ogni configurazione CME è rappresentato da un simbolo: "+" indica che il meccanismo ha

funzionato con successo; "+/-" che il meccanismo ha funzionato con parziale successo; "-" che il meccanismo non ha funzionato.

tab. 32 - Risultato delle Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito (CME) del PIA/PIT9

	Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito								
Imprese	**CME1**	**CME2**	**CME3**	**CME4**	**CME5**	**CME6**	**CME7**	**CME8**	**CME9**
Impresa A.1 PIA/PIT9	+	+	-	+	+	+	+	+/-	+
Impresa A.2 PIA/PIT9	+	+	-	+	+	+	-	+/-	+
Impresa B.3 PIA/PIT9	+	+	-	+	+	+	+	+/-	-
Impresa C.1 PIA/PIT9	+	+	-	+/-	+/-	+/-	-	+/-	+
Impresa C.2 PIA/PIT9	+	+	-	+/-	+/-	+/-	-	+/-	+
Impresa C.4 PIA/PIT9	+	+	-	+/-	-	+	-	+	+
Impresa D PIA/PIT9	+	+	-	+	+	+	+/-	+	-
Impresa E PIA/PIT9	+	+	-	+	+	+	+	+/-	-

Note: "+" = funzionato con successo, "+/-" = ha funzionato parzialmente; "-" = non ha funzionato.
Fonte: ns. elaborazione

La prima configurazione (CME1), secondo la quale la complessità del PIA/PIT9 non ha rappresentato un ostacolo per le imprese ma una sfida e un incentivo a misurarsi partecipando al bando, ha agito con successo in tutti i casi considerati. La difficoltà di presentare un progetto vincente ha stimolato l'orgoglio dei proponenti e rafforzato il loro desiderio di misurarsi e di competere.
La seconda configurazione (CME2), secondo la quale un'amministrazione più vicina alle imprese, l'integrazione del PIA con gli altri progetti del PIT9 e la complessità della proposta progettuale per concorrere alle agevolazioni del PIA riducono la possibilità di azioni clientelari e favoriscono la propensione al rischio degli imprenditori, alimentando la fiducia delle imprese nelle proprie possibilità, ha agito con successo in tutti i casi considerati. Il clientelismo non è stato percepito come una possibilità concreta e il risultato è stato che le imprese hanno partecipato convinte di concorrere solo con i propri mezzi e le proprie idee.
La terza configurazione (CME3), secondo la quale la premialità prevista dal PIA a favore dei progetti presentati dai consorzi stimola l'imprenditore ad interagire per costruire reti di relazione e collaborazione con altre imprese, non ha funzionato. Questo meccanismo non ha agito per tre imprese che si sono presentate singolarmente, mentre per le altre che si sono costituite in consorzio, non c'è stata vera collaborazione. Il consorzio ha rappresentato solo il mezzo per ottenere un punteggio più alto ai fini dell'ammissione alle agevolazioni.
La quarta configurazione (CME4), secondo la quale gli incentivi del PIA per l'innovazione stimolano la propensione al rischio e al cambiamento dell'imprenditore e favoriscono gli investimenti in ricerca e sviluppo, ha funzionato per le imprese in cui l'innovazione è centrale. Per le aziende del TAC il progetto innovativo ha rivestito un ruolo secondario e non è servito a rilanciare l'attività.
La quinta configurazione (CME5), secondo la quale la collaborazione prevista dal PIA con centri di ricerca specializzati per le attività di ricerca, sviluppo e trasferimento tecnologico ed il sostegno per le spese sostenute riduce la percezione del rischio legato ai processi generativi di innovazione e favorisce la realizzazione degli investimenti, ha funzionato parzialmente. Per le imprese per cui l'innovazione era importante il meccanismo ha operato. Per le imprese del TAC, invece, in cui l'innovazione non era centrale, la collaborazione con centri di ricerca non ha avuto particolare successo, si è limitata soltanto al rispetto degli obblighi formali previsti dal bando, ma non ha favorito la nascita di reti di collaborazione resistenti e durature.

La sesta configurazione (CME6), secondo la quale gli incentivi volti a sostenere l'ampliamento della base produttiva stimolano l'imprenditore a superare la paura del cambiamento e a realizzare investimenti per migliorare la propria capacità competitiva e generare nuova occupazione, ha funzionato con successo, anche se alcune imprese avrebbero comunque realizzato l'investimento senza l'agevolazione, ma ridotto nell'importo e diverso nei tempi.
La settima configurazione (CME7), secondo la quale il finanziamento di progetti aziendali di formazione specifica creati internamente dalle imprese e quindi volti a rispondere alle loro esigenze particolari abbatte i dubbi sull'utilità dei corsi di formazione e ne facilita l'implementazione, ha funzionato con successo nelle imprese più tecnologicamente avanzate e che fondano la loro forza sull'innovazione e la ricerca continue e che hanno bisogno di personale altamente formato e aggiornato. Negli altri casi, quando il piano formativo è stato presentato, spesso non è stato realizzato.
L'ottava configurazione (CME8), che sfrutta il principio dell'affidabilità finanziaria e patrimoniale del proponente per la valutazione del progetto e che spinge a raggiungere un equilibrio finanziario interno per ottenere il finanziamento del PIA, ha agito con parziale successo. L'investimento stressa l'equilibrio finanziario delle imprese e i ritardi notevoli nell'erogazione del contributo ne hanno aggravato la situazione debitoria. Solo le imprese che hanno potuto contare su una florida situazione di partenza e che hanno realizzato investimenti di minore entità hanno avuto pochi problemi di tipo finanziario.
La nona configurazione (CME9), secondo la quale la premialità prevista dal PIA per i settori tradizionali, ed in particolare quelli del tessile-abbigliamento e del calzaturiero, aumenta la speranza del successo per gli imprenditori di questi comparti e gli spinge a presentare una proposta di investimento, ha funzionato dato che la maggioranza delle imprese che ha realizzato gli investimenti appartiene ai settori tradizionali oggetto di premialità.

tab. 33 - Sintesi dei risultati delle Configurazioni CME del PIA/PIT9

CME	Descrizione	Risultati
CME1	complessità PIA/PIT	Ha agito con successo in tutti i casi considerati. La difficoltà ha stimolato l'orgoglio dei proponenti e il loro desiderio di competere
CME2	Clientelismo	Ha agito con successo in tutti i casi considerati. Il clientelismo non è stato percepito come una possibilità concreta
CME3	premialità consorzi	Ha fallito. Non ha agito per tre imprese che si sono presentate singolarmente, mentre per le altre che si sono costituite in consorzio, non c'è stata vera collaborazione
CME4	Innovazione	Questo meccanismo ha funzionato per le imprese in cui l'innovazione è centrale. Per le aziende del TAC il progetto innovativo ha rivestito un ruolo secondario
CME5	centri di ricerca	Per le imprese per cui l'innovazione era importante il meccanismo ha funzionato. Per le imprese del TAC no
CME6	ampliamento base produttiva	Questo meccanismo ha funzionato con successo, anche se alcune imprese avrebbero comunque realizzato l'investimento, magari in forma ridotta
CME7	formazione interna	Ha funzionato con successo nelle imprese più tecnologicamente avanzate. Negli altri casi quando il piano formativo è stato presentato, spesso non è stato realizzato
CME8	equilibrio finanziario	Ha agito con parziale successo. L'investimento stressa l'equilibrio finanziario delle imprese e i ritardi nell'erogazione ne hanno aggravato la situazione debitoria
CME9	premialità TAC	Questo meccanismo ha funzionato, la maggioranza delle imprese appartiene ai settori tradizionali oggetto di premialità

Fonte: ns. elaborazione

CAPITOLO 6
IL PIA/PIT2 AREA NORD BARESE: ALLA RICERCA DEI MECCANISMI

Introduzione

Come fatto con il PIA/PIT9 anche la valutazione del PIA/PIT2 prende le mosse dallo studio del programma integrato territoriale che ne è alla base. L'obiettivo è sempre quello di individuare, come postulato dalla teoria realista, quei meccanismi che hanno agito nel territorio a nord di Bari grazie all'implementazione del PIT2 e delle misure di agevolazione alle imprese in esso contenute. L'individuazione di questi meccanismi e la loro verifica empirica sono il presupposto per definire il modello di "Contesto-Meccanismo-Esito" che è in grado di spiegare le ragioni dei risultati prodotti dalla politica di sviluppo sotto osservazione. Pertanto, nel capitolo che segue sono presi in esame gli obiettivi, le azioni e le misure previste nel PIT2, i principi che hanno inspirato gli interventi, gli attori coinvolti e lo sfondo socio-economico di partenza. È considerata anche la valutazione ex ante realizzata e infine le agevolazioni previste dal PIA/PIT2. Queste analisi serviranno ad individuare la "teoria" (Contesto-Meccanismo-Esito) sottoposta a valutazione nel capitolo successivo.

Il programma del "PIT2 - Area Nord Barese"

Il Programma del "PIT2 - Area Nord Barese"[128] è stato approvato con delibera della Giunta della Regione Puglia n. 1754 del 26 novembre 2004, ed è poi diventato operativo con l'Accordo Amministrativo sottoscritto il 29 giugno 2005 presso la Presidenza regionale. Nel documento di approvazione è recepita la proposta di programma avanzata dal Comitato PIT, sono individuati gli interventi da realizzare, i tempi e le modalità di attuazione (anche del PIA), il piano finanziario.
Il comune di Andria è stato indicato quale Soggetto Capofila, presso la cui sede è stato istituito l'Ufficio Unico avente il compito di gestire il PIT.
Nel documento di approvazione si prevede un investimento complessivo di 101.608.871 euro, di cui 53.057.225 di risorse pubbliche.
Nel programma approvato sono identificati: gli attori coinvolti ed il contesto territoriale di riferimento, con l'analisi della situazione economica e sociale di partenza; l'idea forza e l'individuazione della strategia generale e delle linee di intervento; l'analisi delle misure; il quadro finanziario e l'impatto socioeconomico; la compatibilità ambientale; la valutazione ex-ante.

Gli attori del PIT2 ed il contesto territoriale di riferimento

Il Programma individua come area di riferimento del PIT2 quella a nord di Bari tra le province di Bari e Foggia.

[128] *PIT2 - Area Nord Barese. Approvazione Programma*, Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, n. 41 suppl. del 16/03/2005.

Le autonomie locali coinvolte sono in tutto 16: 14 comuni e 2 province, quelle di Bari e Foggia (tab. 1).

tab. 1 - Gli enti locali del PIT2

	Autonomie locali PIT9	Popolazione Residente nei comuni del PIT2 anno 2001
1	Provincia di Bari	
2	Provincia di Foggia	
3	Andria	91.999
4	Barletta	90.602
5	Bisceglie	51.210
6	Bitonto	56.369
7	Canosa di Puglia	30.374
8	Corato	44.257
9	Giovinazzo	20.177
10	Margherita di Savoia	12.473
11	Molfetta	61.510
12	Ruvo di Puglia	25.635
13	San Ferdinando di Puglia	14.326
14	Terlizzi	26.785
15	Trani	52.345
16	Trinitapoli	14.448
	Totale comuni area PIT	**592.510**

Fonte: Regione Puglia, 2005

L'analisi della situazione che precede l'approvazione del PIT2 serve a definire il contesto che ha determinato, in funzione delle sue caratteristiche, il disegno della politica integrata di sviluppo[129]. I dati demografici riferiti al 2001 sottolineano come l'area PIT si presenti come un territorio altamente popolato (oltre un terzo della popolazione provinciale), composto da comuni di medie dimensioni e con un'elevata densità abitativa. L'area emerge come "giovane" visto che l'indice di vecchiaia[130] non raggiunge mai il 12% e che l'indice di dipendenza[131] si attesta attorno al 50%. Nonostante il forte afflusso di immigrati extracomunitari degli anni novanta non c'è una forte incidenza di stranieri sulla popolazione residente, perché l'Area Nord Barese è stata soprattutto una zona di passaggio verso altre destinazioni italiane ed europee.
Tra il 1981 ed il 2001 si registra un forte aumento della scolarizzazione, i cui tassi superano quelli medi nazionali. Questa rincorsa non riesce a ridurre la distanza con i livelli di scolarizzazione delle zone più sviluppate del Centro e del Nord d'Italia, nonostante si mantenga su livelli superiori a quelli regionali.
L'analisi del valore aggiunto procapite mostra un miglioramento dell'area tra il 1995 ed il 2001, anche se rimane sotto il livello medio della Provincia di Bari e della Regione Puglia.

PIT2 - Area Nord Barese. Valore aggiunto procapite (anni 1995 e 2001)

Comuni	Valore aggiunto procapite (milioni di lire)	
	1995	2001
Andria	17,4	20,7

[129] Le informazioni sulle caratteristiche del contesto socio economico dell'area sono desunte dal programma approvato del PIT2 contenuto nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, n. 41 suppl. del 16/03/2005.
[130] L'indice di vecchiaia è dato dal rapporto tra la popolazione superiore ai 65 anni e la popolazione totale.
[131] L'indice di dipendenza è dato dal rapporto tra la popolazione non attiva (minori di 15 anni e superiori a 65) e quella attiva (compresa rea 15 e 65 anni).

Barletta	20,8	26,9
Bisceglie	19,3	24,9
Bitonto	15,6	19,9
Canosa di Puglia	14,8	18,7
Corato	16,9	22,6
Giovinazzo	9,0	12,6
Margherita di Savoia	15,6	18,4
Molfetta	12,0	16,8
Ruvo di Puglia	15,8	19,6
San Ferdinando di Puglia	14,8	16,9
Terlizzi	14,1	21,0
Trani	18,8	24,7
Trinitapoli	15,5	19,8
Area Nord Barese	**18,3**	**21,4**
Provincia di Bari	**20,1**	**26,2**
Regione Puglia	**18,9**	**24,4**

Fonte: Regione Puglia, 2005

Alla crescita del reddito non è corrisposto, nello stesso periodo, un aumento dei risparmi, che sono diminuiti, perché c'è stato un incremento dei consumi a breve.
Anche l'analisi della produttività totale vede l'Area Nord Barese in ritardo rispetto alla Provincia di Bari e alla Regione.

PIT2 - Area Nord Barese. La produttività (anno 2001)

Comuni	Valore aggiunto per occupato (milioni di lire)			
	Agricoltura	Industria	Altre attività	Totale
Andria	46,2	58,8	78,5	69,0
Barletta	52,4	70,6	87,3	78,0
Bisceglie	50,7	66,7	70,0	74,2
Bitonto	51,7	65,9	83,0	74,6
Canosa di Puglia	51,0	66,6	80,9	72,5
Corato	50,8	67,1	84,2	75,8
Giovinazzo	46,5	57,9	73,5	67,2
Margherita di Savoia	41,7	71,2	83,7	72,9
Molfetta	46,3	56,4	74,0	67,2
Ruvo di Puglia	48,0	62,5	78,2	68,7
San Ferdinando di Puglia	43,2	72,4	84,9	64,2
Terlizzi	50,2	62,3	81,3	72,0
Trani	50,4	66,1	81,6	75,3
Trinitapoli	42,3	72,1	84,2	70,6
Area Nord Barese	**48,3**	**65,1**	**81,0**	**72,8**
Provincia di Bari	**50,9**	**65,5**	**82,8**	**76,0**
Regione Puglia	**41,7**	**65,8**	**83,1**	**74,3**

Fonte: Regione Puglia, 2005

La minore produttività spetta al settore agricolo, mentre quella dell'industria è in linea con i valori della Provincia e della Regione, così come quello delle "altre attività". Questi dati acquistano più interesse se confrontati con quelli del 1995[132]. La variazione nel valore aggiunto prodotto e nel reddito pro-capite tra l'anno 2002 ed il 1995 mette in risalto:
~ la riduzione assoluta del valore aggiunto del settore agricolo dell'area PIT;

[132] Osservatorio Banche Imprese, L'economia della Puglia: i sistemi produttivi locali, 1° Rapporto 2003, Regione Puglia, 2003.

~ la riduzione relativa di due punti percentuali del valore aggiunto del settore agricolo dell'area Nord Barese sul totale regionale (passato dal 12% al 10%);
~ l'aumento in termini assoluti del valore aggiunto del settore industriale dell'area PIT;
~ l'aumento relativo del valore aggiunto del settore industriale rispetto a quello della regione, passato dal 14,8% al 15,2%;
~ l'aumento tra la differenza assoluta del reddito pro-capite medio regionale rispetto a quello dell'area PIT che è passato da 1.530 euro nel 1995 a 2.253 euro nel 2002;
~ la riduzione relativa del reddito pro-capite dell'area PIT rispetto a quello regionale di circa due punti percentuali.

Andamento del valore aggiunto prodotto e del reddito nell'area del PIT2, 1995-2002

	Valore aggiunto prodotto (milioni di euro correnti)								Reddito pro-capite (in euro)	
	Agricoltura		Industria		Servizi		Totale			
	1995	2002	1995	2002	1995	2002	1995	2002	1995	2002
Area PIT	354	273	1.352	1.823	3.208	4.508	4.914	6.603	8.246	10.886
Puglia	2.937	2.721	9.132	11.981	27.811	38.951	39.880	53.654	9.776	13.139

Fonte: Osservatorio Banche Imprese, 2003

Se si passa ad osservare il mercato del lavoro locale l'elemento emergente è lo spostamento, nel periodo 1998-2001, verso un'economia dei servizi, sottolineato dalla tendenza di cercare un lavoro prevalentemente nei settori del terziario. Questo cambiamento è sostenuto sicuramente dalla crescita della scolarizzazione.
Nel periodo 1995-2001 l'occupazione in agricoltura si riduce ed aumenta quella nell'industria e nei servizi. Il dato è sostanzialmente in linea con quello della provincia di Bari.

PIT2 - Area Nord Barese. Variazione % degli occupati per settore (anni 1995-2001)

Comuni	Variazione % 1995-2001			
	Agricoltura	Industria	Altre attività	Totale
Andria	-9,91	24,21	12,95	13,27
Barletta	-13,33	8,24	9,00	6,78
Bisceglie	-15,86	7,56	14,29	9,94
Bitonto	-20,63	-1,93	5,04	-0,07
Canosa di Puglia	-13,41	2,63	6,33	1,24
Corato	-15,38	14,76	12,83	9,84
Giovinazzo	-19,05	15,18	3,38	5,68
Margherita di Savoia	10,20	-13,39	-3,39	-4,73
Molfetta	-17,05	28,57	9,83	11,92
Ruvo di Puglia	-9,29	9,14	13,13	7,46
San Ferdinando di Puglia	3,07	-8,33	-6,49	-2,83
Terlizzi	-16,81	41,92	19,12	18,74
Trani	-6,41	11,67	11,50	10,68
Trinitapoli	6,32	-11,50	13,97	4,65
Area Nord Barese	**-10,82**	**11,70**	**10,39**	**8,20**
Provincia di Bari	**-15,92**	**11,93**	**11,70**	**9,05**

Fonte: Regione Puglia, 2005

Questi dati sull'occupazione confermano l'industria manifatturiera quale vero punto di forza della produzione di ricchezza locale dell'area PIT. Ma all'interno dell'area ci sono differenze tra i comuni che sono attribuibili sia ai difformi tassi di sviluppo del settore industriale registrati nel periodo 1995-2001, che al processo di terziarizzazione dell'economia il quale ha inciso maggiormente nell'aumento del PIL e dell'occupazione dei comuni più grandi.

Scomponendo il settore produttivo, l'Area Nord Barese presenta nel 2001 un totale di 48 aree di specializzazione riconducibili a 15 principali settori di attività economica. Si è davanti a troppe microspecializzazioni e a poche integrazioni di filiera. I settori che emergono con maggior forza e che caratterizzano l'area come le vocazioni territoriali più rilevanti sono: l'industria del tessile-abbigliamento e calzaturiero, quella del legno e dei prodotti in legno, quella della lavorazione di minerali non metalliferi. L'industria del tessile e dell'abbigliamento è in assoluto la più importante perché occupa il 34,7% dei lavoratori dell'area e il 30% delle unità locali.
L'importanza del tessile-abbigliamento e calzaturiero (TAC) è confermata dalla presenza nell'area del PIT2 di due distretti industriali confinanti e costituiti da numerose piccole aziende a conduzione familiare: quello della "Conca Nord Barese" e quello del "Nord Barese Ofantino". Il primo distretto, "Conca Nord Barese", che ha nei comuni di Bitonto e Bisceglie il polo centrale, si caratterizza per le produzioni del tessile-abbigliamento, soprattutto di abbigliamento intimo e di biancheria per la casa. Il distretto "Nord Barese Ofantino", centrato sui comuni di Andria e Barletta, è specializzato nella produzione di calzature, in particolare sportive e antinfortunistiche e prevalentemente con suola in gomma. Nonostante la crisi strutturale del settore TAC pugliese, le dinamiche del sistema produttivo dei due distretti negli anni a cavallo del 2000 (1999-2002) evidenziano un andamento positivo anche se contenuto. Il numero di unità locali nel distretto calzaturiero del "Nord Barese Ofantino" ha fatto registrare nel 2002 un aumento dell'8% rispetto al 1999, contrastando il calo tendenziale rispetto al 1991 delle unità locali presenti (-11%) e degli occupati (-23%). Anche il distretto tessile "Conca Nord Barese" ha fatto registrare un aumento delle unità locali nel 2002 rispetto al 1999 del 2%, e questo nonostante la grossa concorrenza dei Paesi emergenti[133].

L'evoluzione della presenza di unità locali nei distretti industriali "Nord Barese Ofantino" e "Conca Nord Barese", 1999-2002

	di "Conca Nord Barese"		di "Nord Barese Ofantino"	
	1999	2002	1999	2002
Unità locali nel distretto	929	950	588	633

Fonte: elaborazioni su dati Unioncamere, ISTAT e Infoimprese

Un indicatore molto importante della competitività di un territorio è il livello delle esportazioni. Da questo punto di vista l'Area Nord Barese fa segnare per il 2001 esportazioni pari a circa il 16% dei valori dell'intera regione, e si presenta come una zona di primo piano nel contesto competitivo regionale.

PIT2 - Interscambio commerciale con l'estero (periodo 1999-2001, milioni di lire)

Anni	Area PIT			Puglia		
	Importazioni	Esportazioni	Saldo	Importazioni	Esportazioni	Saldo
1999	800.000	1.300.000	23,8	7.300.000	9.500.000	12,4
2000	910.000	1.600.000	26,6	9.000.000	11.500.000	10,7
2001	1.100.000	1.800.000	25,9	9.700.000	11.700.000	9,2

Fonte: Regione Puglia, 2005

I prodotti agroalimentari rappresentano il 28,8% delle esportazioni dell'area, quelle dei prodotti in cuoio o in pelle rappresentano il 20,4%, il tessile e l'abbigliamento il 10,3%, le macchine e gli apparecchi meccanici il 9,8%.

[133] Regione Puglia, *Attività di identificazione delle potenzialità di internazionalizzazione economico-culturale delle Regioni Ob.1*, Rapporto Puglia, Bari, 2003.

Nel periodo 1999-2001 il saldo tra esportazioni e importazioni è sempre positivo ed in sostanziale crescita, con un lieve calo nel 2001. Questo calo si accompagna con l'arresto della crescita dei tassi di sviluppo, probabilmente legato anche alla riduzione delle risorse pubbliche verificatasi del periodo 1995-2001. Però, nonostante questa riduzione il settore industriale privato ha dimostrato una buona capacità di finanziare autonomamente i propri investimenti.

È interessante fare un ulteriore passo in avanti e vedere il livello della dotazione infrastrutturale dell'Area Nord Barese nel 2001.

Indicatori di dotazione infrastrutturale dell'Area Nord Barese (indice Italia = 100; anno 1999)

	Area Nord Barese	Puglia	Mezzogiorno	Italia
Rete stradale	84,2	82,9	94,1	100,0
Rete ferroviaria	96,3	91,9	81,8	100,0
Porti	85,6	114,2	102,3	100,0
Aeroporti	n.d.	57,2	66,6	100,0
Impianti e reti energetiche	81,2	79,2	65,9	100,0
Strutture per la telefonia e la telematica	84,2	72,3	67,4	100,0
Reti bancarie e di servizi vari	62,8	56,7	64,2	100,0
Strutture culturali e ricreative	69,2	43,5	53,5	100,0
Strutture per l'istruzione	124,3	98,3	93,3	100,0
Strutture sanitarie	143,4	103,6	75,9	100,0
Totale	88,4	81,2	77,7	100,0

Fonte: Regione Puglia, 2005

Dalla tabella si nota come per quasi tutti gli indicatori la dotazione infrastrutturale dell'area del PIT2 sia inferiore alla media nazionale (fatta 100), infatti l'indice di sintesi è di 88,4. Comunque la dotazione infrastrutturale risulta essere superiore a quella della Puglia (81,2) e del Mezzogiorno (77,7). Per le strutture dell'istruzione e per quelle sanitarie l'indicatore è addirittura superiore a quello nazionale.

La descrizione del contesto socioeconomico dell'Area Nord Barese per il periodo che precede l'attuazione del PIT può essere riportata sinteticamente in un'analisi SWOT.

PIT2 - Analisi SWOT

Punti di forza	Punti di debolezza
- Elevata urbanizzazione con potenzialità di sistema metropolitano policentrico; - Presenza di agricoltura di qualità; - Presenza di aree infrastrutturale per insediamenti produttivi; - Buona tenuta demografica; - Bassa dipendenza sociale; - Basso indice di vecchiaia; - Buona presenza di giovani con istruzione medio-alta; - Crescita del reddito procapite; - Tasso di criminalità inferiore a quello medio	- Tasso di partecipazione all'istruzione secondaria superiore inferiore alla media nazionale; - Riduzione del risparmio delle famiglie; - Presenza di microcriminalità nei centri urbani maggiori; - Assenza di un'offerta formativa di specializzazione; - Abbassamento dell'attrazione, in termini di lavoro, esercitata dall'industria; - Basse capacità manageriali delle imprese locali; - Elevata disoccupazione di lungo periodo, soprattutto per giovani e donne; - Diffusa presenza del lavoro irregolare;

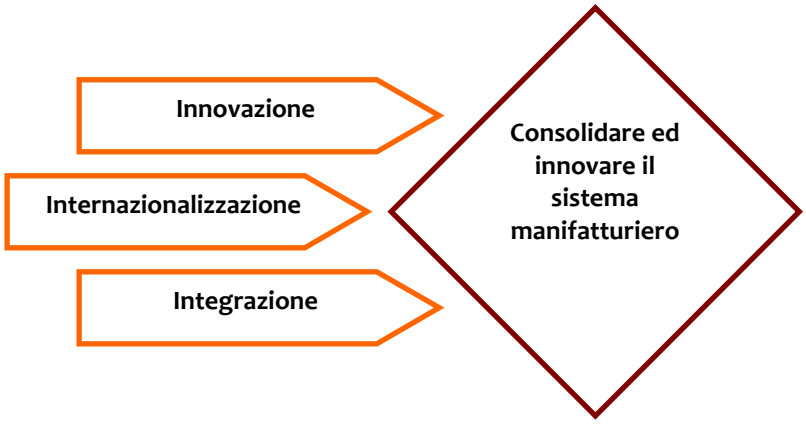
regionale; - Buon tenore di vita della popolazione; - Bassi livelli di criticità ambientale; - Orientamento dell'offerta di lavoro verso i servizi; - Presenza di solidi sistemi manifatturieri locali; - Buona propensione all'export; - Buon livello delle infrastrutture di base; - Buona posizione geografica; - Propensione alla cooperazione.	- Bassa produttività del lavoro; - Eccesso di microspecializzazioni produttive; - Basse capacità di integrazioni di filiera; - Ritardo nello sviluppo dei segmenti industriali più innovativi; - Eccessiva presenza di microimprese; - Difficoltà di accesso al credito e basso livello di capitalizzazione; - Fragilità finanziaria delle imprese; - Bassa propensione all'innovazione; - Bassa dotazione di servizi alle imprese; - Ritardo nella diffusione della società dell'informazione; - Inadeguata connessione intermodale; - Elevato tasso di congestione dei centri urbani; - Bassa presenza di servizi territoriali qualificati; - Offerta inadeguata di servizi sociali.
Opportunità - Centralità economica del territorio nel Mediterraneo; - Potenzialità di intensificazione delle relazioni con i Paesi transfrontalieri; - Sviluppo delle politiche dell'intermodalità; - Aumento dei traffici per la globalizzazione; - Miglioramento dei sistemi portuali e aeroportuali pugliesi; - Sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; - Attivazione di poli tecnologici regionali; - Centralità dei sistemi locali nelle politiche di sviluppo nazionali e comunitarie; - Presenza di risorse dai Fondi strutturali.	**Minacce** - Pressione competitiva dei sistemi territoriali nazionali ed internazionali più dinamici; - Concorrenza dei Paesi emergenti per il TAC; - Tendenza a marginalizzare le imprese locali; - Perdita di "cervelli" a favore di territori in grado di offrire occupazione più qualificata; - Incremento dell'attrattività dei territori vicini meno congestionati dal punto di vista urbano; - Incremento dei fenomeni criminali; - Riposizionamento delle risorse europee in seguito all'allargamento dell'Unione Europea.

I punti di forza più importanti dell'area sono il basso indice di vecchiaia e di dipendenza, l'urbanizzazione del territorio, il buon livello culturale della popolazione, la presenza di una riserva di manodopera, le conoscenze specializzate in determinati settori produttivi, l'assenza della criminalità organizzata e l'esistenza di un clima sociale favorevole allo sviluppo, la presenza di sistemi produttivi di tipo distrettuale, la flessibilità delle PMI.
I punti di debolezza che rallentano lo sviluppo del territorio in esame sono la distanza tra offerta e domanda di lavoro in termini di caratteristiche (i giovani vogliono lavori qualificati, le aziende cercano figure a scarsa specializzazione), la scarsa presenza di attività di tipo terziario, la debolezza del sistema creditizio e finanziario, la tendenza delle imprese a puntare solo sulla riduzione dei costi di produzione, l'assenza di servizi terziari di progettazione, la fragilità finanziaria delle imprese locali.
Le principali opportunità sono lo sviluppo della società dell'informazione e della comunicazione che potrà aprire nuove possibilità di sviluppo per le imprese dell'area, la posizione vicina ai Balcani e lo sbocco diretto al mare che possono garantire vantaggi economici dagli scambi internazionali.
Le principali minacce sono rappresentate dalla crescente concorrenza internazionale che può aumentare la polverizzazione delle imprese e il ricorso al lavoro irregolare e portare al fallimento molte attività.

L'idea forza, la strategia generale e le linee di intervento del PIT2

Il PIT2 nasce con l'idea forza di consolidare ed innovare «*il 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*». Questa idea è stata affiancata dall'obiettivo generale di «*favorire l'evoluzione del sistema manifatturiero da una fase di internazionalizzazione passiva ad una nuova fase di internazionalizzazione attiva, attraverso appropriati processi di innovazione di prodotto e di mercato*»[134].
Dall'obiettivo del PIT2 appena presentato e contenuto nel programma approvato viene fuori in maniera evidente la scelta di puntare sull'innovazione, sull'integrazione e sull'internazionalizzazione (in una sorta di schema a 3 "i") per sostenere e rilanciare il sistema produttivo locale.

Lo schema a tre "i" che caratterizza l'idea forza del PIT2



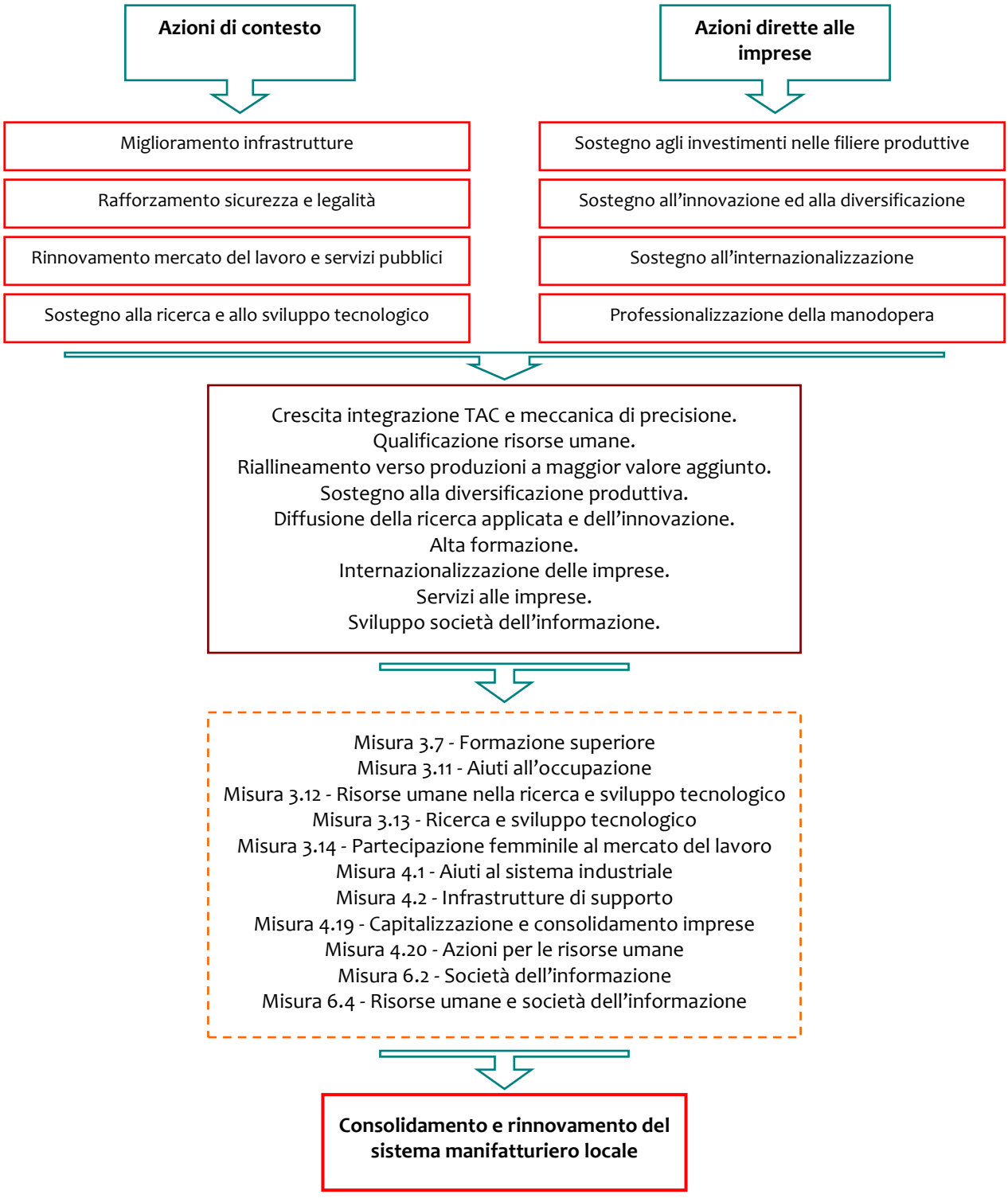
Fissato l'obiettivo di fondo spetta alla strategia generale l'individuazione delle linee di intervento con cui perseguire tale obiettivo. Il programma del PIT2 identifica due tipologie di intervento: le azioni di contesto e le azioni dirette a vantaggio del sistema produttivo. Le azioni di contesto mirano a rendere più competitivo e attraente il territorio attraverso il miglioramento della dotazione infrastrutturale, il rafforzamento delle condizioni di sicurezza e legalità, l'innovazione del mercato del lavoro e dei servizi pubblici locali, il sostegno ai processi di innovazione e di sviluppo tecnologico. Le azioni dirette a vantaggio del sistema produttivo sono pensate per sostenere gli investimenti delle principali filiere produttive presenti, innescare processi di innovazione e di diversificazione produttiva, favorire l'internazionalizzazione delle imprese, professionalizzare la manodopera.
Direttamente dall'idea forza e dalle linee di intervento il PIT2 declina una serie di obiettivi specifici da raggiungere:

- la crescita del livello di integrazione industriale nelle filiere del TAC e della meccanica di precisione;
- la qualificazione delle risorse umane;
- il riallineamento verso produzioni ad alto valore aggiunto;
- il sostegno alla diversificazione produttiva basata sulla conoscenza;

[134] *PIT2 - Area Nord Barese. Approvazione Programma*, Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, n. 41 suppl. del 16/03/2005.

- la riqualificazione dei settori specializzati ma a basso tenore tecnologico attraverso procedure di certificazione, la diffusione dell'innovazione e della ricerca applicata e l'alta formazione;
- l'aumento delle esportazioni e dell'internazionalizzazione del tessuto produttivo locale;
- la creazione di servizi alle imprese nell'ambito dell'export e delle tecnologie;
- l'implementazione di percorsi volti a favorire lo sviluppo della società dell'informazione.

Lo schema strategico del PIT2



Per l'attuazione delle azioni delineate ed il raggiungimento degli obiettivi del programma del PIT2 è prevista l'attivazione di alcune Misure del POR Puglia. Per gli aiuti alle imprese c'è l'attivazione della "Misura 4.1 - Aiuti al sistema industriale". Per le attività di formazione e di aiuto all'occupazione è previsto il ricorso alle seguenti misure: "Misura 3.7 - Formazione superiore", "Misura 3.11 - Imprenditorialità ed emersione del lavoro non regolare, Azione c) aiuti all'occupazione", "Misura 3.12 - Risorse umane nella ricerca e sviluppo tecnologico", "Misura 3.14 - Partecipazione femminile al mercato del lavoro", "Misura 4.20 - Azioni per le risorse umane", "Misura 6.4 - Risorse umane e società dell'informazione". Per il sostegno finanziario al sistema produttivo è indicata la "Misura 4.19 - Capitalizzazione e consolidamento delle imprese". Le misure per la realizzazione degli interventi materiali e immateriali volti al miglioramento del contesto sono: la "Misura 3.13 - Ricerca e sviluppo tecnologico", la "Misura 4.2 - Infrastrutture di supporto" e la "Misura 6.2 - Società dell'informazione".

Prendiamo in esame le varie misure che vanno a finanziare il PIT2.
La "**Misura 3.7: formazione superiore**" mira ad affrontare i punti di debolezza dell'Area Nord Barese, ed in particolare ridurre la distanza tra le caratteristiche dell'offerta di lavoro locale e la domanda delle imprese, sviluppare attività di terziario e aumentare le competenze in innovazione. Per farlo la misura ricorre a 5 azioni:
~ *Azione a): formazione post qualifica - area di specializzazione*, volta a sostenere percorsi didattici post qualifica per chi viene dagli istituti tecnici professionali, per costruire opportunità di specializzazione e favorire l'inserimento lavorativo. Il costo totale previsto è di 1.008.000 euro.
~ *Azione b): sportello tirocini/stages*, che intende promuovere l'istituto del tirocinio formativo sul territorio PIT, la cui durata massima prevista è di 4 mesi. Il costo totale previsto è di 746.500 euro.
~ *Azione c): formazione tecnica superiore*, con la quale si vuole dotare il territorio del PIT di tecnici intermedi dell'industria con ottime conoscenze scientifiche e professionali. In particolare sono individuati due percorsi di formazione della durata di 4 semestri ciascuno: uno per creare figure in grado di gestire i processi di internazionalizzazione dell'industria locale; l'altro per creare lavoratori capaci di sostenere i processi di innovazione del TAC. Il costo totale previsto è di 1.248.000 euro.
~ *Azione d): borse di studio di specializzazione post-laurea e attività formative elevate*, con le quali incentivare la frequenza di Master e Corsi di specializzazione post laurea su management delle PMI, sul marketing e la comunicazione, sulle tecnologie applicate nelle are del settore moda. Il costo totale previsto è di 2.375.670 euro.
~ *Azione e): azioni di accompagnamento*, con la quale è prevista la rilevazione dei fabbisogni di formazione del capitale umano delle aziende dell'area PIT. Il costo totale previsto è di 490.165 euro.

Misura 3.7. Indicatori di programma e quantificazione degli obiettivi

Misura 3.7	Indicatori di realizzazione		Indicatori di risultato		Indicatori di impatto	
Azione a)	n. beneficiari	360	Tasso di copertura della pop.	10%	Tasso di collocamento	nd
Azione b)	n. beneficiari	455	Tasso di copertura della pop.	12%	Tasso di collocamento	nd
Azione c)	n. beneficiari	40	Tasso di copertura della pop.	2%	Tasso di collocamento	nd
Azione d)	n. beneficiari	115	Tasso di copertura della pop.	2%	Tasso di collocamento	nd
Azione e)	n. beneficiari	600	Tasso di copertura della pop.	15%	Tasso di collocamento	nd

La misura "**Misura 3.11: sviluppo imprenditoriale ed emersione del lavoro irregolare**" riguarda l'"*azione c) aiuti all'occupazione*" ed è finalizzata a sostenere l'incremento dell'occupazione nell'area PIT attraverso contributi biennali alle imprese per ogni assunto. Il costo totale previsto è di 1.105.359 euro.

Misura 3.11 - Azione c). Indicatori di programma e quantificazione degli obiettivi

Misura 3.11	Indicatori di realizzazione		Indicatori di risultato		Indicatori di impatto	
Azione c)	n. beneficiari	141	Tasso di collocamento	80%	Tasso di collocamento a 2 anni	nd

La "**Misura 3.12: miglioramento delle risorse umane nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico**" mira ad avvicinare il sistema dell'offerta di alta formazione ed il sistema economico territoriale del PIT, ponendo al centro lo sviluppo e la ricerca. La misura trova attuazione con 4 azioni:

~ l'*Azione a)* che si occupa della formazione continua di imprenditori, manager e addetti all'innovazione nelle PMI; il costo totale dell'azione è di 270.000 euro;

~ l'*Azione b)* volta a promuovere l'assunzione diretta di ricercatori da parte delle PMI; il costo totale dell'azione è di 569.030 euro;

~ l'*Azione c)* con la quale sono messe a disposizione della borse di studio per la frequenza di corsi post laurea professionalizzanti; il costo totale dell'azione è di 309.870 euro;

~ l'*Azione d)* con cui si cerca di adeguare le competenze della PA in materia di ricerca e sviluppo; il costo totale dell'azione è di 325.330 euro.

Misura 3.12. Indicatori di programma e quantificazione degli obiettivi

Misura 3.12	Indicatori di realizzazione		Indicatori di risultato		Indicatori di impatto	
Azione a)	n. progetti di formazione	3	n. addetti PMI formati	30	Incremento fatturato export PMI	nd
Azione b)	n. beneficiari	22	Tasso di collocamento	50%	Tasso di collocamento a 2 anni	nd
Azione c)	n. beneficiari	30	Tasso di collocamento	40%	Tasso di collocamento	nd
Azione d)	n. progetti di formazione	3	n. manager pubblici formati	45	Incremento del personale ricerca nella PA	nd

La "**Misura 3.13: Ricerca e sviluppo tecnologico**" ha come obiettivo quello di stimolare e promuovere l'innovazione dei settori produttivi esistenti nell'area (per lo più settori tradizionali) attraverso interventi di accompagnamento e regimi d'aiuto per progetti di R&S articolati in due azioni:

~ *Azione a) prescreening ed audit tecnologico delle imprese dell'area PIT*, la quale prevede regimi d'aiuto per l'acquisizione di servizi di audit tecnologico in favore delle PMI locali erogati da laboratori e centri di ricerca riconosciuti dal MIUR; il costo totale dell'azione è di 780.000 euro;

~ *Azione b) sostegno alla domanda di R&S da parte di PMI o aggregati di imprese*, grazie a regimi d'aiuto per il finanziamento di progetti di ricerca e sviluppo delle PMI (b1) e per progetti di innovazione e trasferimento tecnologico sempre nelle PMI (b2); il costo totale dell'azione è di 3.840.000 euro.

Misura 3.13. Indicatori di programma e quantificazione degli obiettivi

Misura 3.13	Indicatori di realizzazione		Indicatori di risultato		Indicatori di impatto	
Azione a)	n. interventi audit tecnologico	10	n. imprese coinvolte	30	Tasso incremento domanda innovazione	+15%
Azione b1)	n. progetti di ricerca e sviluppo	10	n. imprese coinvolte	35	Incremento occupati specializzati. Incremento spese R&S	+4% +11%
Azione b2)	n. progetti innovazione e trasferimento tecn	9	n. imprese coinvolte	18	Incremento occupati specializzati. Tasso crescita prodotti e processi migliorati	+4% +12%

La "**Misura 3.14: Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro**" intende far emergere le capacità femminili di fare impresa attraverso percorsi formativi ad hoc, e favorire la partecipazione delle donne alla formazione ed al lavoro. La misura è articolata in 5 azioni:

~ *Azione a)* volta a dotare gli operatori dei Centri Territoriali per l'Impiego dell'area PIT di competenze specialistiche di intervento sulle donne per contrastare la disoccupazione femminile; il costo totale è di 123.950 euro;

~ *Azione b)* sostegno alla creazione di nuova imprenditorialità femminile, attraverso percorsi di formazione, consulenza e accompagnamento alla creazione d'impresa; il costo totale è di 929.622 euro;

~ *Azione c)* rafforzamento e qualificazione dell'offerta di servizi sociali attraverso la formazione di nuove figure professionali per favorire le donne lavoratrici; il costo totale è di 780.883 euro;

~ *Azione d)* percorsi integrati e individualizzati per il recupero e la transizione al lavoro delle donne e dei soggetti in disagio sociale; il costo totale è di 826.331 euro;

~ *Azione e)* di accompagnamento, che prevede interventi di informazione e di pubblicità della Misura 3.14 ed una ricerca sulle buone pratiche di sostegno alle pari opportunità; il costo totale è di 87.801 euro.

Misura 3.14. Indicatori di programma e quantificazione degli obiettivi

Misura 3.14	Indicatori di realizzazione		Indicatori di risultato		Indicatori di impatto	
Azione a)	n. destinatari	30	Tasso di copertura	10%	Tasso aumento qualifiche	nd
Azione b)	n. destinatari	135	Tasso di collocamento	12%	Tasso aumento occupazione femm. a 1 anno	nd
Azione c)	n. destinatari	130	Tasso di collocamento	30%	Tasso aumento occupazione femm. a 1 anno	nd
Azione d)	n. destinatari	150	Tasso di collocamento	10%	Tasso aumento occupazione femm. a 1 anno	nd
Azione e)	n. destinatari	200	Tasso di copertura	20%	Tasso aumento occupazione femm. a 1 anno	nd

La "**Misura 4.1: aiuti al sistema industriale**" ha come obiettivi prioritari:
~ l'incremento delle capacità delle PMI (in particolare del TAC) di collocarsi su segmenti ad più alto valore aggiunto;
~ favorire la partecipazione ai processi di internazionalizzazione;
~ avviare processi di razionalizzazione e completamento delle filiere produttive prevalenti;
~ qualificare le produzioni ed i processi del TAC;
~ migliorare le capacità gestionali;
~ garantire formazione continua;
~ garantire l'addensamento di capacità di erogazione di servizi reali alle imprese;
~ favorire l'attrazione di investimenti esterni all'area;
~ migliorare l'integrazione del tessuto produttivo con il sistema della ricerca e dell'innovazione tecnologica;
~ promuovere percorsi di diversificazione produttiva.
Per il perseguimento di questi obiettivi sono individuate due azioni:
~ *Azione a) sistema della globalizzazione*, con cui si vuole stimolare la domanda di servizi reali delle PMI locali e favorire la cooperazione e l'aggregazione imprenditoriale; il costo totale previsto è di 4.200.000 euro;
~ *Azione c) sistema di ampliamento della base produttiva*, attraverso l'erogazione di contributi in conto impianti per programmi di investimento finalizzati alla qualificazione e all'innovazione del prodotto o del processo delle PMI locali, all'integrazione delle filiere, all'attivazione di investimenti basati sulla conoscenza in particolare nel settore ICT, all'addensamento di microimprese di servizi; il costo totale previsto è di 46.230.000 euro.

Misura 4.1. Indicatori di programma e quantificazione degli obiettivi

Misura 4.1	Indicatori di realizzazione		Indicatori di risultato		Indicatori di impatto	
Azione a)	Progetti finanziati. Imprese coinvolte	30 45	PMI divenute esportatrici.	14	Tasso sopravvivenza nuove PMI dopo 18 mesi	70%
Azione c)	Progetti finanziati. Imprese coinvolte	35 55	n. di prodotti/processi migliorati	10	% imprese sovvenzionate che registrano aumento del volume d'affari dopo 2 anni	60%

La "**Misura 4.2: interventi di completamento e miglioramento delle infrastrutture di supporto e qualificazione dei bacini logistici dei sistemi produttivi locali**" si prefigge di potenziare le aree produttive completando le infrastrutture primarie e l'offerta strutturata di servizi innovativi alle imprese dell'area, e di favorire l'aggregazione di imprese. Le azioni che compongono la Misura sono 3:
~ *Azione a)* interventi finalizzati al completamento e al miglioramento infrastrutturale delle aree industriali e degli insediamenti produttivi;
~ *Azione b)* interventi finalizzati alla realizzazione di infrastrutture fisiche e immateriali a supporto delle attività produttive e delle attività di servizio comune per insediamenti produttivi già esistenti;
~ *Azione c)* interventi finalizzati alla realizzazione di opere infrastrutturali connesse all'attuazione di investimenti promossi dai consorzi.
Il costo totale della Misura è stimato in 65 milioni di euro.

Misura 4.2. Indicatori di programma e quantificazione degli obiettivi

Misura 4.2	Indicatori di realizzazione		Indicatori di risultato		Indicatori di impatto	
Azione b)	n. edifici attrezzati	1	Investimenti privati indotti	15% inv, tot.	Incremento valore aggiunto dopo 18 mesi	20%
	n. progetti sovvenzionati	1	Tasso di soddisfazione beneficiari	75%	Posti di lavoro creati o mantenuti	195

La "**Misura 4.19: capitalizzazione e consolidamento delle imprese**" partecipa al PIT attraverso la stipula di protocolli di intesa tra la Regione Puglia, l'Ufficio Unico del PIT e i Consorzi Fidi già destinatari dei finanziamenti a valere sulla Misura.

La "**Misura 4.20: azioni per le risorse umane**", finalizzata ad innalzare le competenze del capitale umano locale coinvolto dai processi di innovazione e sviluppo attivati dal PIT, è composta da tre azioni:

~ *Azione a) formazione specifica per la PA e per gli attori del sistema locale*, strutturata in 4 interventi formativi:

- *Azione a).1* volta a trasferire agli attori impegnati nell'Ufficio Unico competenze in progettazione, attuazione, monitoraggio e valutazione dei PIT; il costo totale previsto è di 182.040 euro;
- *Azione a).2* volta a trasferire agli attori impegnati nell'Ufficio Unico competenze di lettura e monitoraggio delle dinamiche del mercato del lavoro locale; il costo totale previsto è di 108.000 euro;
- *Azione a).3* volta a trasferire agli operatori pubblici dei comuni del PIT conoscenze per governare i processi di ristrutturazione delle filiere produttive locali; il costo totale previsto è di 81.000 euro;
- *Azione a).4* rivolta agli operatori pubblici locali per potenziare le capacità di management degli Enti locali e del partenariato in materia di gestione dell'offerta dei servizi sociali; il costo totale previsto è di 105.000 euro;

~ *Azione b) formazione di figure professionali di rete*, tramite cui qualificare tecnici in grado di sviluppare le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie dell'informazione; il costo totale previsto è di 108.000 euro;

~ *Azione c) formazione connessa con la realizzazione dei Contratti di Programma e dei Pacchetti di Agevolazioni da attivare nell'ambito del PIT*, dando impulso alla diffusione della formazione rivolta alle imprese attraverso l'*Azione c).1* per imprenditori e dipendenti delle PMI, e l'*Azione c).2* finalizzata all'occupazione. Il costo totale previsto è di 4.193.351 euro.

Misura 4.20. Indicatori di programma e quantificazione degli obiettivi

Misura 4.20	Indicatori di realizzazione		Indicatori di risultato		Indicatori di impatto	
Azione a)	n. beneficiari	60	Tasso di copertura	8%	Tasso aumento qualifiche	nd
Azione b)	n. beneficiari	20	Tasso di collocamento	40%	Tasso collocamento a 2 anni	nd
Azione c)	n. beneficiari	70	Tasso di incremento della pop. in formazione	25%	Tasso collocamento a 2 anni	nd

La "**Misura 6.2: società dell'informazione**" ha come obiettivo generale la costruzione del sistema digitale dell'Area Nord Barese per meglio governare il territorio dal punto di vista amministrativo, sociale ed economico. Le azioni disegnate sono due:
~ *Azione a) infrastrutturazione dell'area PIT*, che prevede il cablaggio interno del territorio (sottoazione a1, il cui costo totale è di 14.000.000 di euro), la realizzazione di isole WI-FI (sottoazione a2, il cui costo totale è di 550.000 di euro), la predisposizione di una rete di sicurezza digitale nelle aree di insediamento produttivo (sottoazione a3, il cui costo totale è di 1.096.000 di euro);
~ *Azione b) sistema digitale del territorio – realizzazione del Portale Territoriale del Nord-barese*, che prevede la realizzazione della piattaforma di erogazione di teleservizi per i sistemi pubblici ed aziendali dell'area PIT; il costo totale dell'azione è di 2.800.500 di euro.

Misura 6.2. Indicatori di programma e quantificazione degli obiettivi

Misura 6.2	Indicatori di realizzazione		Indicatori di risultato		Indicatori di impatto	
Azione a)	n. isole WI-FI in aree PIP. n. impianti tele sicurezza in aree PIP. Km aneli digitali.	110 100 140	Imprese servite. Servizi in rete attivati. Incremento connessioni. Incremento diffusione banda larga	+20% +40% +15% +50%	Tasso accelerazione diffusione internet. Accelerazione diffusione internet. Tasso di penetrazione della banda larga	+12% +10% 35%
Azione b)	Realizzazione portale. n. servizi attivati	1 15	n. soggetti in rete. n. destinatari dei servizi	300 2000	Tasso diffusione soluzioni ICT	+10%

La "**Misura 6.4: risorse umane e società dell'informazione**" è orientata a potenziare le competenze degli attori locali nell'uso delle nuove tecnologie ICT. La Misura è articolata in sette azioni:
~ *Azione a) sensibilizzazione di massa alla ITC*; il costo totale previsto è di 468.000 euro;
~ *Azione b) diffusione delle ITC tra i dipendenti pubblici* per specializzare i funzionari pubblici come "tecnici di rete"; il costo totale previsto è di 306.000 euro;
~ *Azione c) sviluppo delle metodologie didattiche per l'insegnamento a distanza* (e-learning); il costo totale previsto è di 561.240 euro;
~ *Azione d) formazione sull'informazione geografica*, grazie all'applicazione dell'ITC ai servizi di pubblica utilità; il costo totale previsto è di 313.200 euro;
~ *Azione e) consolidamento degli Sportelli Unici per le imprese*; il costo totale previsto è di 240.000 euro;
~ *Azione f) ITC e tessuto produttivo locale*, attraverso la quale è prevista la sperimentazione del marketing e dell'e-commerce tra le aziende del territorio (sottoazione f1), e la sperimentazione di processi di internazionalizzazione con il supporto delle ICT (sottoazione f2); il costo totale previsto è di 537.600 euro;
~ *Azione g) ITC a sostegno dell'economia sociale*, con la quale si vuole favorire l'avvio di processi di offerta on-line di servizi sociali della PA e delle organizzazione del terzo settore; il costo totale previsto è di 109.192 euro.

Misura 6.4. Indicatori di programma e quantificazione degli obiettivi

Misura 6.4	Indicatori di realizzazione		Indicatori di risultato		Indicatori di impatto	
Azione a)	n. corsi impartiti	80	n. partecipanti formati	1200	Tasso di aumento delle qualifiche dei destinatari	nd
Azione b)	n. corsi impartiti	4	n. partecipanti formati	60	Tasso di aumento	nd

					delle qualifiche dei destinatari	
Azione c)	n. corsi impartiti	4	n. partecipanti formati	70	Tasso di aumento delle qualifiche dei destinatari	nd
Azione d)	n. corsi impartiti	4	n. partecipanti formati	60	Tasso di aumento delle qualifiche dei destinatari	nd
Azione e)	n. corsi impartiti	1	n. partecipanti formati	20	Tasso di aumento delle qualifiche dei destinatari	nd
Azione f)	n. corsi impartiti	4	n. partecipanti formati	70	Incremento dell'impiego di ITC nelle PMI	nd
Azione g)	n. corsi impartiti	2	n. partecipanti formati	30	Tasso di aumento delle qualifiche dei destinatari	nd

Nella tabella che segue per ogni misura che contribuisce a finanziare il PIT2 sono presentati in maniera sintetica gli interventi previsti.

Descrizione sintetica degli interventi previsti per ogni Misura del PIT2

MISURE	INTERVENTI
Misura 3.7: formazione superiore	Formazione post qualifica per chi viene dagli istituti tecnici professionali. Costituzione dello "sportello tirocini territoriale". Formazione di tecnici intermedi per l'industria. Borse di studio di specializzazione post laurea e per attività formative elevate. Rilevazione dei fabbisogni formativi delle aziende dell'area PIT.
Misura 3.11: Sviluppo dell'imprenditorialità, emersione del lavoro non regolare	Contributi biennali per il sostegno dell'occupazione
Misura 3.12: miglioramento delle risorse umane nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico	Formazione continua di imprenditori, manager, addetti all'innovazione delle PMI. Sostegno all'assunzione diretta di ricercatori da parte delle PMI. Borse di studio per la frequenza di corsi di specializzazione post laurea. Adeguamento competenze della PA in materia di ricerca e sviluppo.
Misura 3.13: Ricerca e sviluppo tecnologico	Incentivi per l'acquisizione da parte delle PMI di servizi di audit tecnologico erogati da enti di ricerca riconosciuti dal MIUR. Incentivi per i progetti di sviluppo, trasferimento tecnologico e di ricerca industriale.
Misura 3.14: Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro	Formazione degli operatori dei Centri per l'impiego dell'ara PIT per contrastare la disoccupazione femminile. Sostegno alla creazione di imprese femminili. Rafforzamento dell'offerta di servizi sociali per favorire le donne lavoratrici. Creazione di percorsi di recupero di donne in disagio sociale.
Misura 4.1: aiuti al sistema industriale	Incentivi volti a stimolare la domanda di servizi reali delle PMI locali. Contributi per programmi di investimento in innovazione e integrazione.
Misura 4.2: interventi di completamento e miglioramento delle infrastrutture di supporto e qualificazione dei bacini logistici nei sistemi produttivi locali	Completamento e miglioramento delle infrastrutture delle aree industriali. Realizzazione di infrastrutture a supporto delle PMI in insediamenti già esistenti. Realizzazione di infrastrutture per investimenti promossi da consorzi.
Misura 4.20: azioni per le risorse umane	Formazione per gli impiegati dell'Ufficio Unico in progettazione, attuazione, monitoraggio e valutazione del PIT. Formazione per gli attori dell''Ufficio Unico in lettura e monitoraggio delle dinamiche del lavoro locale. Formazione per gli impiegati dei comuni del PIT in gestione dei processi di ristrutturazione di filiere produttive. Formazione per gli impiegati dei comuni del PIT in management degli enti locali. Formazione di figure professionali di rete.
Misura 6.2: società dell'informazione	Cablaggio dell'area PIT, realizzazione di isole WI-FI, predisposizione di un rete di

	sicurezza digitale. Realizzazione del Portale Territoriale del Nord barese.
Misura 6.4: risorse umane e società dell'informazione	Sensibilizzazione di massa all'ITC. Diffusione delle ITC tra i dipendenti pubblici. Sviluppo metodologie didattiche per l'insegnamento a distanza. Formazione sull'informazione geografica. Consolidamento sportelli unici. Sperimentazione del marketing e dell'e-commerce tra le aziende del territorio. Avvio di processi di offerta di servizi sociali on-line.

Fonte: ns. elaborazione

La tabella sottostante illustra l'evoluzione, per Misura, delle risorse pubbliche dedicate al PIT2. Anche in questo caso, come nel "PIT9 - Territorio Salentino Leccese", c'è stata una rimodulazione delle risorse nel corso del tempo, ma non in diminuzione, bensì in aumento: si è passati dai circa 54 milioni previsti nel documento di approvazione del programma del giugno 2005, ai 56 milioni circa del Complemento di programmazione del giugno 2009, ai 78 milioni effettivamente ammessi dalla Regione Puglia al giugno 2011[135]. In riferimento all'importo effettivo ammesso del giugno 2011, la percentuale di impegnato è abbastanza alta (88%), a dimostrazione di una buona capacità di spesa.

Quadro finanziario del PIT2

MISURE	Approvazione del programma 29 giugno 2005	Complemento di programmazione giugno 2009	Importo effettivo ammesso maggio 2011
Misura 3.7: formazione superiore	5.868.335,00	5.868.335,00	2.549.366,00
Misura 3.11: Sviluppo dell'imprenditorialità, emersione del lavoro non regolare	1.105.359,00	867.909,00	-
Misura 3.12: miglioramento delle risorse umane nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico	1.312.230,00	1.312.230,00	-
Misura 3.13: Ricerca e sviluppo tecnologico	2.310.000,00	7.326.645,00	6.198.449,00
Misura 3.14: Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro	2.748.587,00	2.748.587,00	-
Misura 4.1: aiuti al sistema industriale	20.592.000,00	17.796.404,00	38.320.707,00
Misura 4.2: interventi di completamento e miglioramento delle infrastrutture di supporto e qualificazione dei bacini logistici nei sistemi produttivi locali	8.959.737,00	10.258.312,00	24.906.250,00
Misura 4.20: azioni per le risorse umane	2.460.008,00	908.044,00	-
Misura 6.2: società dell'informazione	7.106.400,00	6.302.400,00	6.320.000,00
Misura 6.4: risorse umane e società dell'informazione	2.099.994,00	2.099.994,00	-
Misura 6.5: iniziative per la legalità	-	300.000,00	465.200,00
Totale	**54.562.650,00**	**55.788.860,00**	**78.759.972,00**

Fonte: ns. elaborazione su dati regionali

Abbiamo visto come per ogni Misura il programma del PIT2 abbia previsto gli indicatori (di realizzazione, di risultato e di impatto) e la quantificazione degli obiettivi, al fine di favorire la valutazione degli interventi. All'interno dello stesso programma è quantificato l'impatto socio-

[135] Consorzio Metis, *Rapporto finale. Valutazione ex post dei PIT della Regione Puglia 2000-06*, dicembre 2011.

economico del PIT2, in particolare sono quantificati gli obiettivi specifici rispetto al sistema produttivo locale (vedi tabella che segue).

Obiettivi specifici	Quantificazione
Crescita del livello di integrazione industriale nel TAC e nella meccanica di precisione, e innalzamento dei livelli di qualificazione delle risorse umane	ISP tra lo + 0,9 e + 1, pari ad un tasso di crescita aggiuntivo di filiera dell'1,5% medio annuo nel periodo 2004-2007
Riallineamento verso produzioni a maggiore valore aggiunto, sostegno alla diversificazione produttiva knowledge based, promozione di profili e competenze specialistiche	Coinvolgimento di almeno 60 imprese locali
Riqualificazione tecnica di settori specializzati ma a basso tenore tecnologico, con avvio di procedure di certificazione, diffusione di innovazione e ricerca applicata, promozione dell'alta formazione	Certificazione ECOLABEL per il 15% dei produttori locali. Tasso di incremento del V.A. di settore del 2% medio annuo nel periodo 2005-2008.
Potenziamento e consolidamento dei flussi di esportazione dei prodotti di filiera ad alta specializzazione e sostegno ai processi di internazionalizzazione del tessuto produttivo locale	Crescita del saldo normalizzato import/export, nel periodo 2005-2008 di 3 punti su base 2001
Insediamento di servizi produttivi specializzati nell'export e nelle tecnologie innovative	Creazione di n. 100/150 nuovi addetti al settore nel periodo 2005-2007
Potenziamento della rete economica esterna per lo sviluppo dei prodotti del Nord Barese	Riduzione relativa della dipendenza dall'import per i prodotti a minore valore aggiunto con automatico aumento delle disponibilità per investimenti privati
Sperimentazione di nuovi modelli gestionali Innovativi e miglioramento delle professionalità dedicate	Risparmio netto di circa il 25% dei costi di logistica esterna e di comunicazione per le imprese insediate, e realizzazione dei poli gestionali per Energia, Mobilità, Igiene urbana
Attivazione di nuovi sistemi e modelli di sicurezza degli insediamenti produttivi	Stabilizzazione di n. 75/100 addetti nel settore della sicurezza e nuova manodopera aggiuntiva specializzata stimabile in 25/30 nuove unità
Sviluppo di un percorso strategico verso la Società dell'Informazione attraverso la messa a punto di prodotti, servizi e innovazioni in grado di competere nella nuova dimensione del mercato globale, sia in riferimento al sistema delle imprese, sia nell'offerta di servizi efficienti da parte della Pubblica Amministrazione	Raggiungimento dell'indice di soglia di crescita OCSE nella diffusione delle tecnologie ICT nell'area PIT entro il periodo di realizzazione del Programma

Il PIT2 e l'ambiente

La proposta di PIT2 è stata elaborata con il coinvolgimento dell'autorità ambientale regionale perché si è voluto considerare il rispetto dell'ambiente come una variabile fondamentale nella programmazione e attuazione della politica di sviluppo del territorio a nord di Bari.
Pertanto, nel costruire i vari interventi si è cercato:

~ di coniugare aspetti economici e sociali con aspetti ambientali,

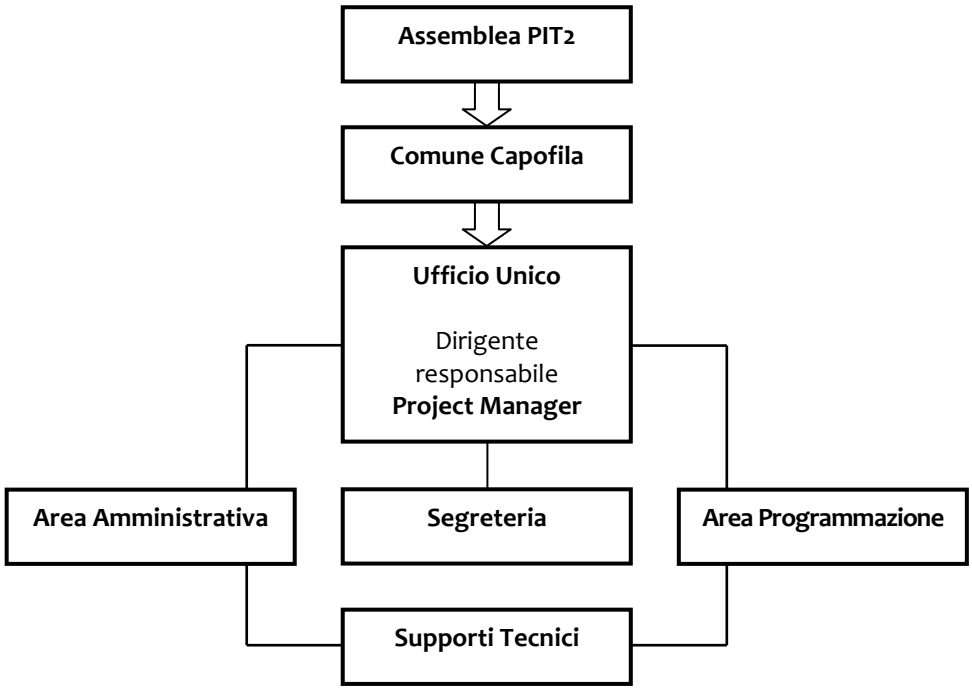
~ di evidenziare la riduzione degli impatti ambientali ed il miglioramento della sostenibilità nell'utilizzo delle risorse naturali,

~ di intraprendere procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) per ogni azione in grado di incidere sull'ambiente.

La struttura amministrativa di gestione del PIT2

La Regione Puglia ha affidato il ruolo centrale della gestione del PIT2 all'Ufficio Unico, che costituisce l'organo operativo del PIT2, quello che si deve occupare di ogni attività legata alla proposta di PIT approvata.
In particolare, l'Ufficio Unico deve:
~ predisporre gli adempimenti necessari per l'espletamento delle gare e l'esecuzione dei lavori relativi alle opere infrastrutturali;
~ provvedere alla spesa dei fondi e alla loro rendicontazione;
~ stipulare i contratti necessari;
~ vigilare sul rispetto, da parte di attuatori e beneficiari degli interventi, delle indicazioni del POR e del CdP;
~ espletare tutte le attività finalizzate alla gestione ed erogazione dei fondi destinati al PIT, e quelle necessarie all'avanzamento degli interventi;
~ monitorare i fondi destinati al PIT, lo stato di avanzamento dello stesso ed i risultati relativi;
~ proporre eventuali modifiche o miglioramenti da apportare ai servizi o alle attività;
~ curare i rapporti con il partenariato;
~ adottare le iniziative utili al buon esito del PIT.
L'Ufficio Unico è incardinato nel comune capofila e recepisce le indicazioni fornite dall'Assembra del PIT2.
Lo schema della struttura organizzativa del PIT2 è riportato nella figura che segue.

Schema della struttura organizzativa e funzionale del PIT2



Il costo di funzionamento previsto per l'Ufficio Unico, che da programma comprende 4 operatori fissi e 5 part-time, è di 427.500 euro l'anno.

Il PIA del PIT2 - Area Nord Barese

L'analisi del programma del PIT2 - Area Nord Barese è servita a definire la cornice all'interno della quale si inseriscono i Programmi Integrati di Agevolazione (PIA) del PIT2. La definizione della cornice è stato un passo indispensabile, perché questa politica di sviluppo fa dell'integrazione degli strumenti e della sollecitazione, attraverso progetti costruiti dal basso, delle energie presenti sul territorio di intervento i pilastri portanti. Visto questo legame, la ricerca dei meccanismi che il PIA/PIT2 ha attivato (o che voleva attivare) va fatta non solo guardando allo strumento di agevolazione, ma ritornando sul programma del PIT2 appena esaminato, per rileggere la situazione economica locale di partenza, gli obiettivi perseguiti, le linee strategiche, le azioni e gli interventi predisposti.
Questo ritono sul programma del PIT dell'Area Nord Barese avverrà subito dopo la presentazione del PIA/PIT2. La presentazione sarà sintetica, visto che lo strumento di agevolazione è lo stesso che ha trovato approfondimento nel capitolo di analisi del PIA/PIT9 – Territorio Salentino Leccese (a cui si rimanda).

Le fasi del PIA

Fasi	Descrizione	Tempi
1. manifestazione di interesse	Presentazione domanda di accesso, scheda tecnica e progetto di massima.	7 dicembre 2005 Pubblicazione PIA
2. valutazione manifestazioni di interesse	Criteri: . affidabilità proponenti, . coerenza programma, . validità progetto ricerca, . grado innovazione tecnologica, . cantierabilità, . integrazione nel tessuto economico, . occupazione. Premialità per alcuni settori e per i progetti presentati da consorzi.	7 marzo 2006 Scadenza manifestazione interesse 3 novembre 2006 approvazione manifestazioni di interesse
3. progetto analitico	Presentazione, da parte dei soggetti ammessi, del progetto analitico e successiva valutazione della Regione.	
4. concessione provvisoria	Sottoscrizione dei documenti di accettazione delle agevolazioni.	
5. gestione, verifica e controllo	Erogazione delle agevolazioni per stato d'avanzamento.	31 dicembre 2007 Termine investimenti

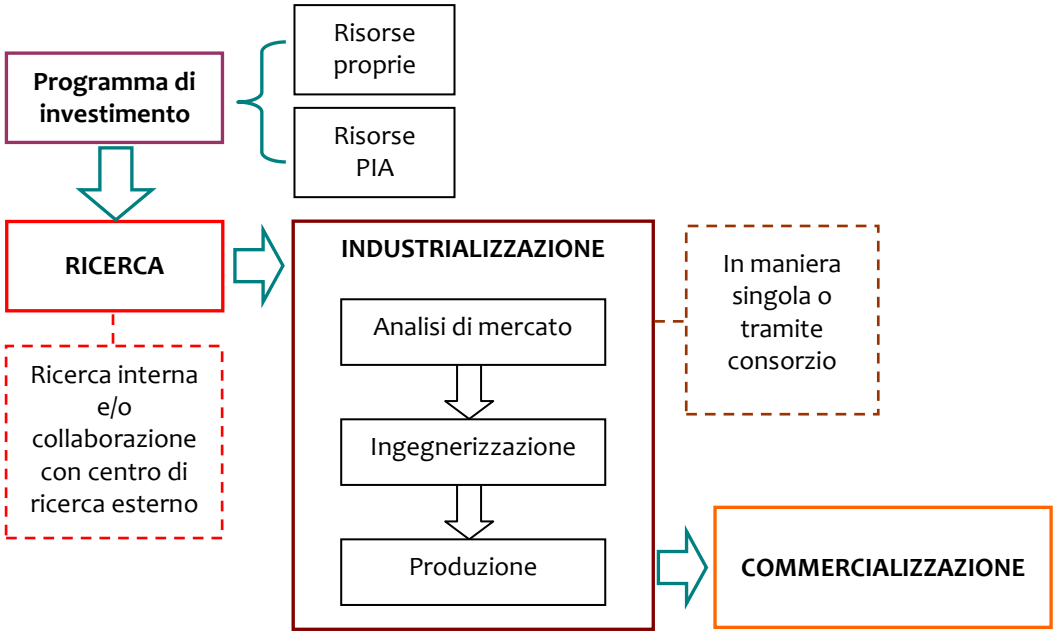
L'Avviso Pubblico del PIA relativo al PIT n. 2 - Area Nord Barese è stato pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 152, supplemento del 7 dicembre 2005, ed ha previsto il 07/03/2006 come data di scadenza per la presentazione delle manifestazioni d'interesse. Il 3 novembre 2006 la Regione ha approvato le manifestazioni di interesse ammesse e quelle

escluse[136]. Gli investimenti dovevano concludersi entro il 31 dicembre 2007, pena la revoca delle agevolazioni. Complessivamente per l'agevolazione dei progetti del PIA/PIT2 sono state previste risorse per un ammontare di 26.307.657,00 euro.

I Programmi Integrati di Agevolazioni hanno avuto come obiettivo principale l'industrializzazione dei risultati derivanti da interventi di trasferimento tecnologico e/o da interventi di ricerca industriale e sviluppo precompetitivo da realizzare o anche già realizzati (ma solo se non era stata avanzata una precedente richiesta di finanziamento). Era possibile completare questo tipo di proposta progettuale con investimenti per l'acquisizione di servizi reali e per azioni di formazione specifica.
Nella tabella che segue sono illustrate le tre tipologie di investimenti legati all'innovazione ammessi dal PIA.

Tipologia di investimenti ammessi per il PIA	Descrizione
Ricerca industriale	Indagini aventi lo scopo di acquisire nuove conoscenze utili per la realizzazione di nuovi prodotti, nuovi processi produttivi o nuovi servizi, o volte a migliorare prodotti, processi o servizi già esistenti
Sviluppo precompetitivo	Concretizzazione dei risultati della ricerca industriale in un piano, progetto o disegno e realizzazione di un prototipo o di una dimostrazione
Trasferimento tecnologico	Attività di sviluppo precompetitivo finalizzata alla realizzazione di miglioramenti nei prodotti o processi aziendali a partire dall'acquisizione dello stato dell'arte specifico

Il processo di industrializzazione delle ricerche attivato dal PIA



[136] Regione Puglia, *Determinazione del dirigente Settore Industria 3 novembre 2006, n. 1672, POR Puglia 2000 /2006 - "Programmi integrati di agevolazioni" - PIT n. 2 - Area Nord Barese - Approvazione delle risultanze istruttorie e pubblicazione graduatorie delle Manifestazioni d'interesse ai sensi dei bandi PIA/PIT*, Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, n. 151 del 16/11/2006.

Il PIA è stato strutturato per finanziare (parte delle risorse finanziarie devono essere proprie dell'imprenditore) un programma di investimento finalizzato alla ricerca, da fare con strumenti interni o ricorrendo alla collaborazione di un centro di ricerca riconosciuto, e che preveda la trasformazione dei risultati della ricerca attraverso un processo di industrializzazione condotto dall'impresa, o dal consorzio di imprese, titolare del progetto, per realizzare un prodotto, un servizio o un processo, nuovi o migliorati, e raggiungere una posizione economicamente più vantaggiosa sul mercato (vedi schema sottostante).

Le Misure che hanno finanziato il PIA sono state le seguenti:
- Misura 3.11 - Azione a) "*Aiuti all'occupazione*";
- Misura 3.13 - "*Trasferimento tecnologico*" e "*Ricerca industriale e sviluppo precompetitivo*";
- Misura 4.1 - Azione a) "*Acquisizione di servizi reali*";
- Misura 4.1 - Azione c) "*Ampliamento della base produttiva*";
- Misura 4.20 - Azione c) "*Formazione specifica*".

Per presentare domanda di partecipazione al bando PIA/PIT2 era necessario essere un'azienda di media dimensione o un consorzio di PMI, far parte di uno dei settori ammessi (in pratica quasi tutto il settore manifatturiero) ed essere localizzati in uno dei comuni del PIT2.
All'interno del bando PIA sono stati individuati i criteri di valutazione dei progetti. Il punteggio di ciascuna proposta presentata è stato calcolato in funzione:
- della compatibilità del progetto con il tessuto economico caratteristico dell'area PIT (10 o 8 punti);
- della realizzazione di stabili sinergie produttive tecnologiche commerciali (massimo 10 punti);
- delle Misure attivate dal progetto (massimo 10 punti);
- della cantierabilità del progetto (massimo 10 punti);
- dell'innovatività del progetto (massimo 10 punti);
- della correlazione con la qualità dell'occupazione (massimo 15 punti);
- dell'applicazione di sistemi di gestione ambientale (10 o 7 punti);
- dell'applicazione delle pari opportunità (massimo 5 punti).

Per i progetti presentati da consorzi è stata prevista una premialità aggiuntiva di 5 punti.

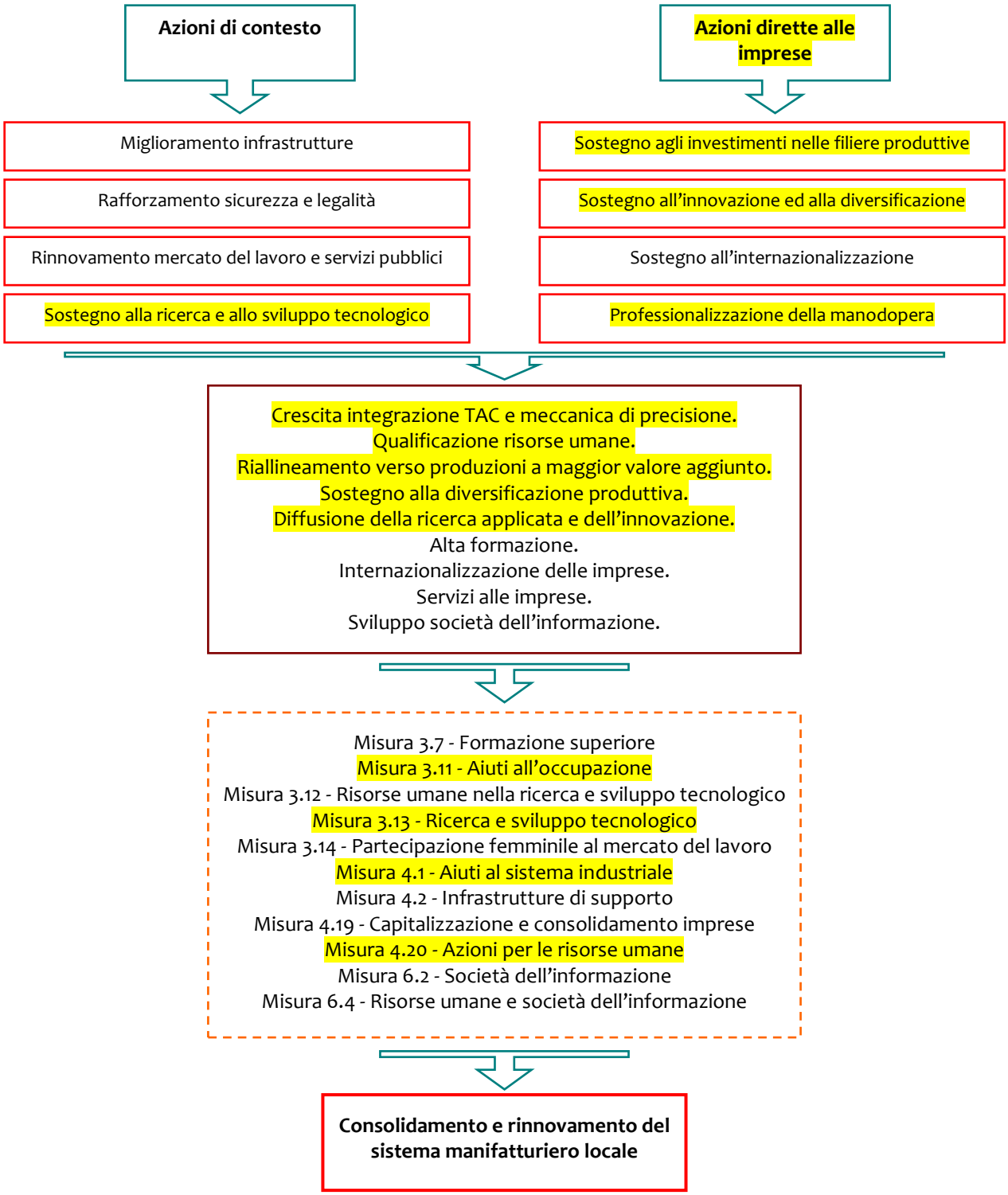
I meccanismi del PIA/PIT2 - Area Nord Barese

Seguendo lo schema della valutazione realista la prima attività da intraprendere è l'elaborazione della teoria sul funzionamento del programma. Questo vuol dire che bisogna costruire (o ricostruire) quella particolare Configurazione di Contesto-Meccanismo-Esito (CME) che ha caratterizzato il PIA/PIT2 e che, sottoposta a verifica, può spiegare il perché di certi risultati. Per far questo partiamo con la descrizione del contesto in cui lo strumento agevolativo si è inserito e poi individuiamo, ricorrendo alla strategia del PIT2 e a quella del PIA, i meccanismi che si è supposto abbiano operato.
Dall'analisi inserita nel programma del PIT2 (vedi paragrafi iniziali del capitolo) riferita al 2001 l'Area Nord Barese si caratterizza per essere un territorio con una popolazione giovane (ma con prospettive di lavoro difficili dato che la voglia di lavoro qualificato dei giovani si scontra con la richiesta, da parte delle aziende, di figure poco specializzate), che ha avuto una crescita nel livello di scolarizzazione, dal clima sociale poco conflittuale e favorevole allo sviluppo, con una bassa presenza della criminalità organizzata. La dotazione infrastrutturale dell'area, pur

essendo inferiore a quella media nazionale, risulta essere superiore a quella della Puglia. Dal punto di vista economico, negli anni a cavallo del 2000, si è assistito al calo della produttività del settore agricolo a cui ha fatto da contraltare la "tenuta" del terziario, ma soprattutto quella del settore industriale, per il quale si è registrata una crescita nel valore aggiunto tra il 1995 ed il 2002. La capacità dell'industria di supportare l'economia locale è dovuta in particolar modo all'esistenza di due sistemi produttivi di tipo distrettuale, quello tessile e dell'abbigliamento "Conca Nord Barese" e quello calzaturiero "Nord Barese Ofantino", caratterizzati dalla piccola dimensione delle imprese e dalla conduzione di tipo familiare. Questi due poli produttivi hanno mantenuto nel tempo buone capacità di creazione di valore aggiunto, hanno saputo resistere alla concorrenza internazionale grazie all'elevata flessibilità, hanno confermato la loro vocazione all'esportazione e hanno rappresentato un'opportunità occupazionale per molti lavoratori dell'area. Se l'analisi del valore aggiunto procapite mostra un miglioramento del territorio PIT tra il 1995 ed il 2001, il livello del reddito procapite risulta essere ancora inferiore a quello medio della Provincia di Bari e della Regione Puglia. I passi avanti nello sviluppo sono contrastati dalla bassa presenza di attività di tipo terziario, da un sistema creditizio e finanziario debole, dalla tendenza del sistema produttivo a prediligere la riduzione dei costi e non la qualità come fattore concorrenziale, dalla mancanza di servizi di progettazione, dalla fragilità finanziaria delle imprese locali e dalla loro difficoltà a cooperare, dalla ridotta propensione all'innovazione.

Dopo la descrizione del contesto di riferimento, il passo successivo nella costruzione della teoria sul funzionamento del PIA/PIT2 è l'individuazione dei meccanismi che si sarebbero dovuti attivare con l'implementazione dello strumento agevolativo. Per fare questo andiamo alla ricerca, all'interno del quadro strategico del PIT2 precedentemente schematizzato, di quelle parti del programma da attuare con il PIA (sono quelle evidenziate in giallo) per confrontarle ed incrociarle con il sistema di funzionamento e gli obiettivi del Programma Integrato di Agevolazione.
Il PIT2 ha l'obiettivo di consolidare e rinnovare il sistema manifatturiero locale, e per farlo, oltre ad azioni di contesto generale, ha scelto di agire con aiuti diretti alle imprese strutturati in modo integrato per stimolare le diverse "facce" del mondo azienda. Questi aiuti (PIA), che mettono insieme 4 Misure (Misura 3.11 - Aiuti all'occupazione, Misura 3.13 - Ricerca e sviluppo tecnologico, Misura 4.1 - Aiuti al sistema industriale, Misura 4.20 - Azioni per le risorse umane), sono lo strumento con il quale si è stabilito di intervenire sul sistema produttivo dell'Area Nord Barese modificando la propensione all'innovazione ed alla ricerca delle aziende, favorendo la creazione di reti tra le imprese e sostenendo la formazione della manodopera, con il fine di far crescere l'integrazione di filiera nel TAC e nella meccanica di precisione, di qualificare le risorse umane, di posizionare le produzioni ad un livello più alto di valore aggiunto, di sostenere la diversificazione produttiva e di diffondere la ricerca applicata e l'innovazione.

Quadro strategico del PIT2



In sintesi, il meccanismo che con il PIA si vuole attivare è composto da tre ingranaggi: il primo è il potenziamento della rete di PMI, il secondo è il sostegno dei processi di innovazione, il terzo è la valorizzazione del capitale umano (nel quadro sottostante è schematizzata questa CME).

L'ipotesi di Configurazione Contesto-Meccanismo-Esito macro alla base del PIA/PIT2 - Area Nord Barese

CONTESTO	MECCANISMO	ESITO
Distretti TAC di buone potenzialità. Significativa presenza imprenditoriale. Manodopera a basso costo e sufficientemente qualificata. Ridotta dimensione delle imprese. Struttura finanziaria spesso squilibrata. Debole tessuto relazionale tra imprese. Bassa propensione all'innovazione. Buona propensione all'esportazione. Tendenza a concorrere sulla riduzione dei costi e non sulla qualità o la diversificazione dei prodotti. Carenza di servizi alle imprese. Attivazione del PIA/PIT2 (sistema integrato di incentivi a sostegno degli investimenti imprenditoriali).	Gli incentivi PIA stimolano e sostengono gli investimenti delle imprese in innovazione e in formazione specifica, e spingono al rafforzamento delle reti tra aziende.	Può essere positivo o negativo a seconda se il sistema di meccanismi riesce, o non riesce, a potenziare la rete delle PMI, a rafforzare le attività di R&S, a migliorare la professionalità delle risorse umane e a rilanciare il settore manifatturiero locale.

Fonte: ns. elaborazione

Così come fatto per il PIA/PIT9, anche questa teoria generale (macro CME), che è simile a quella individuata per il PIA/PIT9 da cui differisce solo per il contesto, può essere meglio verificata se scomposta in una serie di teorie particolari (micro CME), in cui sono posti sotto osservazione i modelli decisionali degli individui che spiegano le scelte soggettive. Le micro Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito del PIA/PIT2, che sono derivate sia dall'analisi documentale che dalla letteratura [137] che dalle interviste agli attori principali, sono le stesse prese in considerazione per il PIA/PIT9.

Le ipotesi di micro Configurazioni Contesto-Meccanismo-Esito del PIA/PIT2

n.	CONTESTO	MECCANISMO	ESITO
1	Il PIA/PIT2 è uno strumento agevolativo complesso che richiede ottime capacità progettuali e un impegno notevole nella presentazione di una proposta di investimento.	La difficoltà di presentare un progetto di agevolazione può scoraggiare le imprese che non si sentono sufficientemente forti per partecipare. Oppure, può sostenere l'orgoglio delle imprese che si sentono forti e che vogliono misurarsi con una nuova sfida in grado di sottolineare, ancora una volta, la loro forza.	Il numero di progetti presentati dipende dal prevalere dello scoraggiamento o dell'orgoglio.
2	L'amministrazione più vicina alle imprese, grazie alla gestione	Se il clientelismo non è percepito come unica alternativa possibile, si	La partecipazione al PIA dipende dal prevalere della propensione o

[137] Marchesi, G., Tagle, L., Befani, B., *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Materiali Uval n° 2/2011, UVAL, Roma, 2011.

	locale del PIT2 in cui si inserisce il PIA; l'integrazione del PIA con gli altri progetti del PIT2 che lo rende uno strumento agevolativo non isolato ma inserito in un programma di sviluppo del territorio; e la difficoltà di redigere una buona proposta progettuale, sono elementi che concorrono a ridurre la possibilità di azioni clientelari.	stimola la propensione al rischio e si alimenta la fiducia delle imprese nelle proprie possibilità di successo.	dell'avversione al rischio.
3	Il PIA prevede una premialità per i progetti presentati dai consorzi.	La premialità e la possibilità del successo stimolano l'imprenditore a superare la paura di uscire dal proprio circolo ristretto e ad interagire per costruire reti lunghe.	Il successo di questo meccanismo dipende dal tipo di legame che si instaura tra le imprese.
4	Il PIA contiene incentivi per l'innovazione.	L'incentivo stimola la propensione al rischio e al cambiamento.	L'incentivo è valutato positivamente se contribuisce al superamento dell'avversione al rischio e al cambiamento.
5	Il PIA prevede la collaborazione (obbligatoria) con centri di ricerca specializzati per le attività di trasferimento tecnologico ed il sostegno per le spese sostenute.	In questo modo si stimola la propensione ad interagire e si riduce la percezione del rischio legato ai processi generativi di innovazione.	Se questo meccanismo ha successo si rafforza il sistema della ricerca delle imprese e si potenzia il collegamento tra il mondo della ricerca e quello produttivo e si generano ricadute occupazionali.
6	Il PIA prevede incentivi volti a sostenere l'ampliamento della base produttiva.	L'incentivo stimola l'imprenditore a superare la paura del cambiamento e lo spinge a realizzare l'investimento che deve determinare maggiori ricavi e nuova occupazione.	Il successo di questo meccanismo determina il rafforzamento dell'impresa.
7	Il PIA prevede incentivi per sostenere le spese per progetti aziendali di formazione specifica.	Il finanziamento di parte delle spese di formazione e la possibilità di presentare un proprio piano di formazione interna abbatte i dubbi sull'utilità dei corsi di formazione e ne facilita l'implementazione.	Se il meccanismo ha successo si otterrà la riqualificazione di parte del personale aziendale.
8	All'interno del PIA l'affidabilità finanziaria e patrimoniale del proponente è considerata un elemento importante nella valutazione del progetto.	Per ottenere il finanziamento gli imprenditori sono spinti a raggiungere un discreto equilibrio finanziario interno.	Se questo meccanismo funziona migliora la solidità finanziaria delle imprese.
9	Il PIA prevede una premialità per i settori tradizionali, ed in particolare del TAC.	La premialità aumenta la speranza del successo per gli imprenditori di questi comparti e gli spinge a presentare una proposta di investimento.	Se questo meccanismo ha successo il tessuto imprenditoriale dei settori tradizionali si rafforzerà.

Fonte: ns. elaborazione

La formazione delle ipotesi sulla teoria generale e sulle teorie particolari (le varie Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito) che cercano di spiegare il funzionamento del PIA/PIT2 sono il primo passo dell'indagine valutativa sullo strumento di agevolazione dell'Area Nord Barese. La

verifica di queste ipotesi è il passo successivo e prevede l'elaborazione dei dati raccolti con l'analisi documentale e l'analisi sul campo. Queste attività sono oggetto del capitolo successivo.

CAPITOLO 7
LA VALUTAZIONE DEL PIA/PIT2 - AREA NORD BARESE

Introduzione

In questo capitolo ci si sofferma sui risultati della valutazione del PIA riferito al PIT2 - Area Nord Barese. L'impostazione è la stessa seguita per la valutazione del PIA/PIT9 – Territorio Salentino Leccese, per cui la prima parte del capitolo è dedicata all'analisi dei progetti presentati, alla verifica dei risultati ottenuti e alla formulazione di un giudizio sull'intervento. La seconda parte, invece, contiene l'esame del funzionamento del PIA e la verifica delle ipotesi di Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito individuate.
L'analisi dei progetti di investimento avanzati dalle imprese nell'ambito del PIA/PIT2 espone le risultanze dello studio accurato della documentazione progettuale relativa agli interventi che sono stati proposti. Segue, poi, la presentazione dei risultati della ricerca sul campo, realizzata attraverso le interviste agli imprenditori, ai responsabili istituzionali e ai testimoni privilegiati, e con sopralluoghi per verificare gli investimenti e per far emergere quanto fatto dalla imprese.

Analisi documentale

L'obiettivo principale dell'analisi documentale è stato quello di approfondire i progetti presentati nell'ambito del PIA/PIT2 per definirne le caratteristiche.
L'analisi sui progetti ha seguito due modalità:

- la modalità macro o integrata, che ha preso in considerazione come unità d'analisi il progetto complessivo presentato da ciascun raggruppamento di impresa o dalle imprese singole quando non facevano parte di un consorzio;
- la modalità micro, che ha focalizzato l'attenzione su ciascun programma presentato da ogni singola impresa.

In questo modo il progetto PIA è osservato sia come progetto complesso frutto della cooperazione formale tra le imprese, senza considerare il ruolo di ogni componente il consorzio promotore, sia come progetto singolo che tiene conto delle esigenze di investimento di ogni singola unità produttiva. In altre parole, quando il progetto è presentato da un consorzio comparirà nella modalità di analisi macro come un unico investimento e sarà conteggiato una sola volta, mentre nella modalità di analisi micro sarà scisso in funzione dell'investimento realizzato da ciascuna impresa componente il consorzio per percepirne le specificità.

L'analisi dei progetti secondo la modalità macro

Se osserviamo i progetti del PIA/PIT2 secondo la modalità macro, e quindi ponendo ad unità d'analisi il progetto complessivo presentato da ciascun raggruppamento di impresa, i progetti che hanno partecipato alla manifestazione di interesse sono stati 18: 12 sono stati ammessi alla fase successiva e 6, invece, non hanno superato questa prima selezione (vedi quadro sottostante). Il motivo principale di esclusione è il non rispetto dei requisiti previsti dal bando PIA, come, per esempio, non rientrare tra le tipologie di attività ammesse, non soddisfare il

principio di selezione relativo alla capacità di integrazione con il tessuto economico dell'area o il principio relativo al grado di innovazione tecnologica del programma di investimento.

PIA/PIT2 - Progetti che hanno partecipato alla manifestazione di interesse

progetti ammessi	12
progetti non ammessi	6
totale	18

Fonte: ns. elaborazione su dati della Regione Puglia

Dei 12 progetti ammessi quelli che sono arrivati a conclusione sono solo 6, perché 5 sono decaduti per rinuncia del proponente (in genere legata a problemi di reperibilità delle risorse proprie con cui far fronte agli investimenti) e 1, nonostante fosse andato avanti nella realizzazione del progetto, è decaduto per la revoca del finanziamento da parte della Regione a causa di inadempienze.

PIA/PIT2 - Quadro sintetico dei progetti ammessi

progetti conclusi	6
progetti decaduti per rinuncia del proponente	5
progetti revocati	1
totale	12

Fonte: ns. elaborazione su dati della Regione Puglia

Meno della metà dei progetti ammessi (5 su 12, il 41,7%) sono stati presentati da raggruppamenti di imprese (tab. 1). Nei progetti portati a termine la percentuale di quelli realizzati da consorzi è del 33,3% (2 su 6).

tab. 1 - PIA/PIT2, programmi di investimento ammessi per tipologia di soggetto proponente

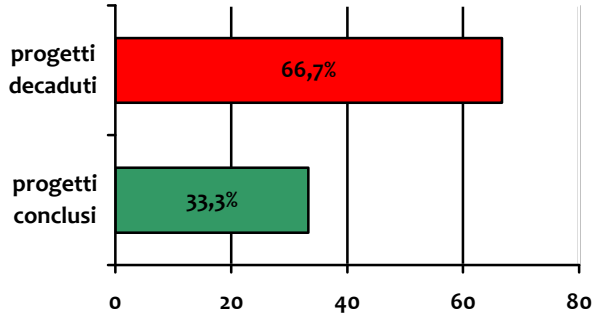
soggetto proponente	stato progetto			
	concluso	rinunciato	revocato	totale
Consorzio	2	2	1	**5**
impresa singola	4	3	0	**7**
totale	**6**	**5**	**1**	**12**

Fonte: ns. elaborazione su dati della Regione Puglia

Una prima considerazione da fare è che su 18 progetti presentati solo 6 hanno superato tutte le fasi previste dal PIA e sono stati portati a termine. In pratica il tasso di successo[138] è appena del 33,3%. Le cause di questa estrema selezione sono legate alla complessità del PIA, alla difficoltà di strutturare un progetto in grado di rispondere ai requisiti richiesti, all'insorgere di problematiche di tipo finanziario, amministrativo, economico o progettuale durante le fasi di perfezionamento del programma di investimento o nel corso della sua realizzazione.

[138] Il tasso di successo è calcolato come la percentuale dei progetti conclusi sul totale dei progetti presentati.

Tasso di successo dei progetti macro



Se si considera il settore produttivo dei soggetti proponenti in riferimento ai progetti ammessi (tab. 2), si nota che i 12 progetti ammessi si dividono tra 7 diversi settori. Il comparto che prevale è quello del TAC (settori DB e DC), con 4 progetti su 12 (il 33,3% del totale). In realtà di questi progetti solo uno è stato concluso. Due progetti provengono da industrie alimentari (entrambi portati a termine), due dal settore della fabbricazione di macchine e di apparecchi meccanici (solo uno è stato concluso), uno dalla produzione di macchine elettriche ed ottiche (ma è stato revocato), due nel settore della logistica dei trasporti e delle comunicazioni (entrambi conclusi), uno nel campo dell'informatica (ma ha rinunciato).

tab. 2 – PIA/PIT2, programmi di investimento ammessi per settore produttivo dei proponenti

classificazione ATECO	stato progetto			
	concluso	rinunciato	revocato	totale
DA - Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	2	0	0	**2**
DB - Industrie tessili e dell'abbigliamento	0	1	0	**1**
DC - Industrie conciarie, fabbricazione di prodotti in cuoio, pelle e similari	1	2	0	**3**
DK - Fabbricazione macchine ed apparecchi meccanici; installazione e riparazione	1	1	0	**2**
DL - Fabbricazione macchine elettriche e apparecchiature elettriche ed ottiche	0	0	1	**1**
I - Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	2	0	0	**2**
K - Attivita' immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, profess. ed imprendit.	0	1	0	**1**
totale	**6**	**5**	**1**	**12**

Fonte: ns. elaborazione su dati della Regione Puglia

Prendendo in considerazione le tipologie di programma di investimento dei progetti ammessi, sui 12 presentati la maggior parte (7, il 58% del totale) hanno riguardato l'ampliamento di un'unità produttiva preesistente, mentre i restanti 5 hanno riguardato la realizzazione di un nuovo impianto produttivo (tab. 3).

tab. 3 - Pia/PIT2, progetti ammessi per tipologia di programma di investimento

tipologia programma investimento	stato progetto			
	concluso	rinunciato	revocato	totale
Ampliamento	3	3	1	**7**
Nuovo impianto	3	2	0	**5**
totale	**6**	**5**	**1**	**12**

Fonte: ns. elaborazione su dati della Regione Puglia

I 6 progetti conclusi si dividono equamente tra messa in opera di un nuovo impianto e ampliamento di una vecchia unità. Nessun progetto è stato presentato per la ristrutturazione aziendale, comunque ammessa dal bando PIA.

Il PIA/PIT2 è stato finanziato con diverse azioni di 4 Misure (Misura 3.11, Misura 3.13, Misura 4.1 e 4.20). Per ogni Misura sono state attivate delle azioni specifiche. Per la Misura 3.11 è stata utilizzata l'*Azione C* (aiuti all'occupazione). La Misura 3.13 è stata suddivisa in *spese per la ricerca industriale*, *spese per lo sviluppo precompetitivo* e *spese per il trasferimento tecnologico*. La Misura 4.1 ha previsto l'utilizzo dell'*Azione C* (investimenti per l'ampliamento della base produttiva) e dell'*Azione A* (investimenti per l'acquisizione di servizi reali). La Misura 4.20 ha considerato l'utilizzo della sola *Azione C* (investimenti per attività di formazione specifica).
Se guardiamo ai programmi ammessi in funzione delle Misure attivate da ogni progetto presentato (tab. 4) risulta che:

- la "Misura 3.11 - Aiuti all'occupazione" è stata inserita in 7 progetti d'investimento, di questi 4 sono quelli conclusi, 2 hanno rinunciato e 1 è il progetto che è stato revocato;
- la "Misura 3.13 - Spese per Ricerca Industriale" è inserita in 10 programmi, in particolare in 4 di quelli conclusi, in 5 di quelli che non sono stati portati a termine per la rinuncia del proponente, e nell'unico programma che ha subito la revoca;
- la "Misura 3.13 - Spese per lo Sviluppo Precompetitivo" è prevista in 10 programmi di investimento, 5 conclusi e 5 non conclusi per rinuncia;
- la "Misura 3.13 - Spese per il Trasferimento Tecnologico" compare solo in 3 programmi, tutti facenti capo a soggetti che hanno rinunciato all'investimento;
- la "Misura 4.1 azione C - Investimenti per l'ampliamento della base produttiva" è stata attivata da tutti i programmi d'investimento; di questi 6 sono quelli conclusi, 5 sono quelli legati a soggetti che hanno rinunciato e 1 è quello che ha subito la revoca;
- la "Misura 4.1 azione A - Investimenti per acquisizione di servizi reali" è inserita in 10 programma d'investimento ammessi: 5 sono quelli conclusi, 4 quelli per cui si è rinunciato all'investimento e 1 quello revocato;
- la "Misura 4.20 azione C - Investimenti per azioni di formazione specifica" è prevista in 8 programmi, di cui 4 conclusi, 3 per i quali è intervenuta la rinuncia e 1 che ha subito la revoca.

tab. 4 PIA/PIT2, i programmi di investimento ammessi e le diverse misure di finanziamento

misura	stato progetto			
	concluso	rinunciato	revocato	totale
Misura 3.11 azione C - Aiuti all'occupazione	4	2	1	**7**
Misura 3.13 - Spese per Ricerca Industriale	4	5	1	**10**
Misura 3.13 - Spese per Sviluppo Precompetitivo	5	5	0	**10**
Misura 3.13 - Spese per Trasferimento Tecnologico	0	3	0	**3**
Misura 4.1 azione C - Investimenti per l'ampliamento della base produttiva	6	5	1	**12**
Misura 4.1 azione A - Investimenti per acquisizione di servizi reali	5	4	1	**10**
Misura 4.20 azione C - Investimenti per azioni di formazione specifica	4	3	1	**8**

Fonte: ns. elaborazione su dati della Regione Puglia

L'ammontare complessivo degli investimenti contenuti nei programmi ammessi è di 54.993.675,14 di euro. Di questi 54 milioni quasi 30 riguardano progetti conclusi e quindi investimenti effettivamente realizzati, mentre 15 milioni sono l'ammontare degli investimenti non realizzati per rinuncia del proponente e circa 10 milioni gli investimenti facenti capo al progetto a cui è stato revocato il contributo (tab. 5). Se posiamo l'attenzione su ogni singola Misura[139] notiamo che quella che ha attratto più investimenti è la "Misura 4.1 azione C - Investimenti per l'ampliamento della base produttiva" con un totale complessivo di circa 35 milioni di euro; seguono le due prime azioni della Misura 3.13 (Spese per la ricerca industriale e Spese per lo sviluppo precompetitivo). Per quanto riguarda i progetti che hanno portato a termine tutto l'iter previsto, dei 30 milioni di investimento complessivo 18 milioni hanno riguardato l'ampliamento della base produttiva (Misura 4.1 Azione C), 6,4 milioni lo sviluppo precompetitivo (Misura 3.13), circa 4 milioni la ricerca industriale (Misura 3.13), meno di 1 milione l'acquisizione di servizi reali (Misura 4.1 Azione A) e 215.200,00 euro le azioni di formazione specifica (Misura 4.20).

tab. 5 - PIA/PIT2, spese dei programmi di investimento divise per misura

misura	stato progetto			
	concluso	rinunciato	revocato	totale
Misura 3.13 - Spese per Ricerca Industriale	3.788.080,00	2.426.095,57	500.000,00	**6.714.175,57**
Misura 3.13 - Spese per Sviluppo Precompetitivo	6.377.642,00	2.444.670,57	0,00	**8.822.312,57**
Misura 3.13 - Spese per Trasferimento Tecnologico	0,00	1.048.085,00	0,00	**1.048.085,00**
Misura 4.1 azione C - Investimenti per l'ampliamento della base produttiva	18.128.812,00	8.264.500,00	9.353.000,00	**35.746.312,00**
Misura 4.1 azione A - Investimenti per acquisizione di servizi reali	789.150,00	1.015.000,00	70.000,00	**1.874.150,00**
Misura 4.20 azione C - investimenti per azioni di formazione specifica	215.200,00	523.440,00	50.000,00	**788.640,00**
totale spese del programma di investimento	**29.298.884,00**	**15.721.791,14**	**9.973.000,00**	**54.993.675,14**

Fonte: ns. elaborazione su dati della Regione Puglia

Il PIA, nell'ambito della misura 3.13, ha previsto la possibilità di ricorrere a soggetti esterni con cui collaborare nelle attività di ricerca e di sviluppo. I programmi che hanno usufruito dell'aiuto di questi soggetti sono in tutto 6 su 12 (tab. 6): 2 per i progetti conclusi, 3 per i progetti presentati da imprese che hanno rinunciato al finanziamento, 1 per l'impresa a cui è stato revocato il finanziamento. Tra i soggetti esterni prevale l'Università di Bari (in particolare il Dipartimento di Chimica, il Dipartimento di Informatica e il Dipartimento di Scienze dell'Antichità) che ha collaborato in 4 progetti di ricerca. Gli altri soggetti esterni sono:

~ il Parco Scientifico e Tecnologico Galileo (PSTG), che è una società consortile partecipata dalle Camere di Commercio di Padova, Treviso, Vicenza e Belluno, dall'Università di Padova, dal Comune e dalla Provincia di Padova, dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo e da Veneto Innovazione, e che si occupa di sostenere la capacità competitiva delle imprese realizzando ed offrendo attività e servizi di diffusione dell'innovazione, del trasferimento tecnologico e dei risultati della ricerca applicata;

[139] La "Misura 3.11 azione C - Aiuti all'occupazione" non è considerata nella tab. 5 perché non ha comportato spese di investimento, prevedendo solo la possibilità di un sostegno finanziario in funzione della nuova occupazione generata dal programma di investimenti.

~ ASA srl, società di consulenza aziendale di Bitonto (Bari) specializzata in processi di certificazione;
~ DNV, ente di certificazione di Bari;
~ CRATI s.c.r.l., Consorzio per la Ricerca e le Applicazioni di Tecnologie Innovative, è un consorzio universitario senza fini di lucro costituito dalle tre Università calabresi, dall'Università di Roma "Tor Vergata", dall'Università di Perugia, dal Consiglio Nazionale delle Ricerche, dall'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia, dalla finanziaria regionale Fincalabra e da sei piccole imprese;
~ Plasma Solution srl, spin off dell'Università degli Studi di Bari con sede operativa in Valenzano c/o Tecnopolis, e che si occupa di studiare i processi via plasma per applicazioni industriali, la progettazione e realizzazione di reattori al plasma ed il trasferimento industriale;
~ Il Dipartimento di Ingegneria dell'Innovazione dell'Università di Lecce.
Tra i 6 progetti conclusi solo 2 hanno fatto ricorso a collaborazioni esterne alle imprese, un progetto ha coinvolto il CRATI s.c.r.l., l'altro il Dipartimento di Ingegneria dell'Innovazione dell'Università di Lecce. La collaborazione con il CRATI s.c.r.l. ha portato alla realizzazione di un centro servizi televisivo all'avanguardia dotato di un'innovativa piattaforma multicanale, in grado di erogare servizi e contenuti interattivi sia per le imprese che per i consumatori. Invece, la collaborazione con il Dipartimento di Ingegneria dell'Innovazione dell'Università di Lecce ha permesso di realizzare una struttura organizzata per la gestione della catena del freddo per attività di trasporto e logistica.

tab. 6 - PIA/PIT2, programmi di investimento per soggetto esterno collaboratore

soggetto esterno collaboratore	stato progetto			
	concluso	rinunciato	revocato	totale
PSTG - Parco Scientifico e Tecnologico Galileo. Università degli Studi di Bari - Dipartimento di Chimica. ASA S.r.l.. DNV.	0	1	0	**1**
CRATI s.c.r.l.	1	0	0	**1**
Plasma Solution srl. Università degli Studi di Bari - Dipartimento di Chimica.	0	1	1	**2**
Università degli Studi di Bari - Dipartimento di Informatica. Università degli Studi di Bari - Dipartimento di Scienza dell'Antichità.	0	1	0	**1**
Dipartimento di Ingegneria dell'Innovazione Università di Lecce	1	0	0	**1**
Nessuno	4	2	0	**6**
totale	**6**	**5**	**1**	**12**

Fonte: ns. elaborazione su dati della Regione Puglia

Uno degli obiettivi funzionali del PIA/PIT è il grado di attenzione alle dinamiche ambientali. A tal proposito, in sede di valutazione dei progetti per l'ammissione al finanziamento, è stato assegnato un premio di 10 punti per l'adozione della certificazione ambientale EMAS e un premio di 7 punti per l'adozione della certificazione ambientale UNI EN ISO 14002. Tra i 12 progetti ammessi 7 hanno previsto l'adozione di una delle due certificazioni ambientali: 5 hanno optato per la EMAS e 2 per la UNI EN ISO 14002. tra i progetti conclusi 2 hanno previsto l'adozione della EMAS e 2 della UNI EN ISO 14002.

tab. 7 - PIA/PIT2, programmi di investimento per certificazione ambientale adottata

certificazione ambientale	stato progetto			
	concluso	rinunciato	revocato	totale
EMAS	2	2	1	**5**
UNI EN ISO 14002	2	0	0	**2**
totale	**4**	**2**	**1**	**7**

Fonte: ns. elaborazione su dati della Regione Puglia

Passiamo ad analizzare la nuova occupazione prevista dai progetti PIA/PIT2 (tab. 8). In totale tutti i progetti ammessi avrebbero dovuto dare lavoro a 193 persone. Se da questo valore sottraiamo i nuovi occupati previsti dal progetto che ha subito la revoca (35) e quelli previsti dai progetti che hanno rinunciato alla realizzazione del programma di investimenti (26), risulta che l'effettiva nuova occupazione prevista dai progetti conclusi è di 132 unità. Si tratta, ovviamente, di un dato previsionale inserito all'interno dei progetti presentati e che nel corso del capitolo sarà confrontato con l'occupazione effettiva riscontrata nell'indagine sul campo. Considerando che l'ammontare degli investimenti inseriti nei progetti PIA/PIT2 conclusi è di 29.458.884,00 di euro, si dovrebbe generare un occupato ogni 223.173,36 euro di spese di investimento.

tab. 8 - PIA/PIT2, programmi di investimento per nuova occupazione prevista

soggetto proponente[140]	stato progetto			
	concluso	rinunciato	revocato	totale
Impresa 1 PIA/PIT2		4		**4**
Impresa 2 PIA/PIT2	23			**23**
Impresa 3 PIA/PIT2		10		**10**
Impresa 4 PIA/PIT2			35	**35**
Impresa 5 PIA/PIT2	7			**7**
Impresa 6 PIA/PIT2		2		**2**
Impresa 7 PIA/PIT2	1			**1**
Impresa 8 PIA/PIT2		8		**8**
Impresa 9 PIA/PIT2	70			**70**
Impresa 10 PIA/PIT2	24			**24**
Impresa 11 PIA/PIT2	7			**7**
Impresa 12 PIA/PIT2		2		**2**
totale	**132**	**26**	**35**	**193**

Fonte: ns. elaborazione su dati della Regione Puglia

L'analisi dei progetti secondo la modalità micro

Abbandoniamo l'angolo di visuale macro che ha guidato la nostra analisi sino a questo momento, per cui ogni programma di investimento presentato da una coalizione di imprese è stato considerato come un "pezzo unico", e passiamo ad una visione micro, per focalizzare l'attenzione sui **progetti presentati da ogni singola impresa**, anche quando ognuno di questi progetti è parte di un progetto più grande facente capo al consorzio nel quale l'impresa è inserita.

Che osservazioni si possono fare?

Innanzitutto i progetti ammessi non sono più 12 ma 40 (quadro sintetico sottostante). Di questi quelli conclusi sono 16, mentre quelli decaduti per la rinuncia del proponente sono 20 e quelli legati alle imprese a cui è stato revocato il finanziamento sono 4.

[140] Per garantire il diritto alla privacy si è scelto un nome di fantasia per le imprese.

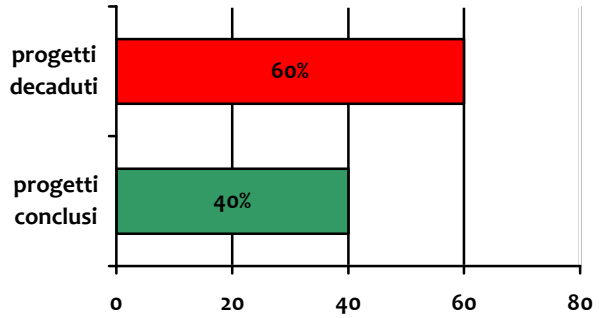
PIA/PIT2 - Quadro sintetico dei progetti ammessi da ogni singola impresa

progetti conclusi	16
progetti decaduti per rinuncia del proponente	20
progetti revocati	4
totale	40

Fonte: ns. elaborazione su dati della Regione Puglia

Il tasso di successo, ossia la percentuale di progetti presentati che si sono conclusi, è del 40%, leggermente superiore al 33,3% della progettazione macro. Questo vuol dire che il 60% delle imprese che ha partecipato alla manifestazione di interesse non è riuscito a concludere l'investimento previsto con il finanziamento del PIA/PIT2.

Tasso di successo dei progetti micro



Se analizziamo i programmi di investimento in funzione della Provincia di appartenenza del soggetto proponente (tab. 9), emerge che la maggioranza dei progetti presentati sono riconducibili ad imprese del barese (ben 31 progetti su 40, il 77,5% del totale). E gli altri? Quattro sono di imprese della Provincia di Foggia, 2 di imprese della Provincia di Roma, e uno a testa di imprese della Provincia di Crotone, di Milano e di Trani. In tutto i progetti "pugliesi" sono 36 (il 90%). Tra i 16 progetti conclusi 12 (il 75%) fanno riferimento ad aziende baresi, 2 ad aziende di Roma, 1 ad un'azienda del milanese e 1 ad un'azienda di Trani. È evidente come il PIA/PIT2 abbia mobilitato prevalentemente risorse locali e non sia riuscito a stimolare l'afflusso di investimenti extra regionali.

tab. 9 - PIA/PIT2, progetti d'impresa per provincia di appartenenza del proponente

provincia	stato progetto			
	concluso	rinunciato	revocato	totale
Bari	12	19		**31**
Crotone		1		**1**
Foggia			4	**4**
Milano	1			**1**
Roma	2			**2**
Trani	1			**1**
totale	**16**	**20**	**4**	**40**

Fonte: ns. elaborazione su dati della Regione Puglia

Per descrivere la distribuzione degli investimenti sul territorio dell'Area Nord Barese ricorriamo a due diversi parametri: il comune in cui si realizzano gli interventi e l'area distrettuale di appartenenza (tab. 10).
Il comune di Bitonto è quello che ha attratto più progetti di investimento: 15 (il 37,5% del totale), di cui 8 conclusi e 7 decaduti per rinuncia del proponente. Gli 8 progetti conclusi del comune di Bitonto rappresentano il 50% di tutti i progetti conclusi. L'altro comune che concentra molti progetti conclusi è Trani (5 progetti). Sul territorio del comune di Trinitapoli ricadono i 4 progetti a cui sono stati revocati i finanziamenti.

tab. 10 - PIA/PIT2, progetti d'impresa per comune e d.i. in cui si realizzano gli investimenti

comune in cui si realizzeranno gli investimenti	Area di appartenenza del comune	stato progetto			
		concluso	rinunciato	revocato	totale
Barletta	d.i. Nord Barese Ofantino	1	2		**3**
Bitonto	d.i. Conca Nord Barese	8	7		**15**
Canosa di Puglia	d.i. Nord Barese Ofantino		3		**3**
Corato	d.i. Conca Nord Barese	1			**1**
Molfetta	d.i. Conca Nord Barese	1	6		**7**
Terlizzi	d.i. Conca Nord Barese		1		**1**
Trani	d.i. Nord Barese Ofantino	5	1		**6**
Trinitapoli	d.i. Nord Barese Ofantino			4	**4**
totale		**16**	**20**	**4**	**40**

Fonte: ns. elaborazione su dati della Regione Puglia

Se consideriamo le due aree distrettuali che caratterizzano il PIT2 (tab. 11) abbiamo che il distretto industriale delle calzature "Nord Barese Ofantino" ha attratto 16 progetti di investimento a valere sul PIA/PIT2 (il 40%), di cui 6 si sono conclusi (il 37,5%). Sul territorio del distretto dell'abbigliamento "Conca Nord Barese" sono ricaduti 24 progetti di investimento (il 60% dei progetti ammessi), di questi 10 sono stati portati a termine (il 41,7%).

tab. 11 - PIA/PIT2, progetti d'impresa per area di appartenenza del comune in cui si realizzano gli investimenti

Area di appartenenza del comune	stato progetto			
	concluso	rinunciato	revocato	totale
d.i. Nord Barese Ofantino	6	6	4	**16**
d.i. Conca Nord Barese	10	14		**24**
totale	**16**	**20**	**4**	**40**

Fonte: ns. elaborazione su dati della Regione Puglia

Analizziamo il settore produttivo delle società proponenti l'investimento (tab. 12). La maggior parte di queste società è impegnata nella logistica, nei trasporti e nelle comunicazioni (voce I della classificazione ATECO): su 40 imprese 10 (il 25%) appartengono a questa categoria; di queste 8 hanno portato a termine l'investimento. Seguono:
~ il settore dell'informatica e delle attività professionali (K) con 9 imprese titolari di programmi ammessi (il 22,5%) e 4 che hanno concluso gli investimenti;
~ il settore delle industrie tessili e dell'abbigliamento (DB) con 8 imprese titolari di programmi ammessi (il 20%), ma che hanno tutte rinunciato al finanziamento;
~ il settore della fabbricazione di macchine ed apparecchi meccanici (DK) con 5 imprese titolari di programmi ammessi (il 12,5%), di cui una sola ha concluso l'investimento;

~ il settore della fabbricazione scarpe (DC) con 3 imprese titolari di programmi ammessi (il 7,5%) e una che ha concluso l'investimento;
~ il settore delle industrie alimentari (DA) con 2 imprese titolari di programmi ammessi (il 5%) e che hanno concluso l'investimento;
~ il settore della fabbricazione di prodotti chimici e di fibre sintetiche e artificiali (DG) con una impresa (2,5%) a cui è stato revocato il finanziamento;
~ il settore della fabbricazione di macchine elettriche e di apparecchiature ottiche (DL) con una impresa (2,5%) a cui è stato revocato il finanziamento;
~ il settore del commercio all'ingrosso (G.51) con una impresa (2,5%) che ha rinunciato al finanziamento.
Se consideriamo il settore tessile-abbigliamento-calzaturiero (TAC) nel suo complesso (raggruppando i settori DB e DC), che è il settore su cui il bando si è concentrato, le imprese riconducibili ad esso sono 11 e sono il gruppo più rappresentativo (il 27,5% del totale delle imprese titolari di programmi ammessi). Però, di questi 11 progetti solo uno è stato concluso, mentre per i restanti 10 le società hanno rinunciato al finanziamento. Quindi, l'intenzione di sostenere il TAC con gli incentivi previsti dal PIA/PIT2 non ha trovato riscontro nella realtà. La partecipazione non è stata alta e, soprattutto, si è rivelato bassissimo il tasso di successo (inteso come realizzazione del progetto di investimento) tra chi è stato ammesso ai finanziamenti.

tab. 12 - PIA/PIT2, progetti d'impresa per settore produttivo delle singole società proponenti

classificazione ATECO	stato progetto			
	concluso	rinunciato	revocato	totale
DA - industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	2			**2**
DB - industrie tessili e dell'abbigliamento		8		**8**
DC - industrie conciarie, fabbricazione di prodotti in cuoio, pelle e similari	1	2		**3**
DG - fabbricazione di prodotti chimici e di fibre sintetiche e artificiali			1	**1**
DK - fabbricazione macchine ed apparecchi meccanici; installazione e riparazione	1	4		**5**
DL - fabbricazione macchine elettriche e apparecchiature elettriche ed ottiche			1	**1**
G.51 - commercio all'ingrosso e intermediari del commercio		1		**1**
I - trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	8	1	1	**10**
K – attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, professionali ed imprenditoriali	4	4	1	**9**
totale	**16**	**20**	**4**	**40**

Fonte: ns. elaborazione su dati della Regione Puglia

Analizziamo la tipologia di programma di investimento dei progetti presentati da ogni singola impresa (tab. 13). Su 40 progetti ammessi per 23, ossia il 57,5%, si è trattato della creazione di una nuova unità produttiva, mentre per 17, il restante 42,5%, l'investimento ha riguardato l'ampliamento della base produttiva.
Dei 16 progetti che si sono conclusi ben 13 (l'81,25%) sono relativi alla realizzazione di un nuovo impianto, solo 3 all'ampliamento.

tab. 13 - PIA/PIT2, progetti d'impresa per tipologia di programma di investimento

tipologia programma investimento	stato progetto			
	concluso	rinunciato	revocato	totale
ampliamento	3	10	4	**17**
nuovo impianto	13	10		**23**
totale	**16**	**20**	**4**	**40**

Fonte: ns. elaborazione su dati della Regione Puglia

Abbiamo visto che l'ammontare complessivo degli investimenti contenuti nei programmi ammessi è di 54.993.675,14 di euro (tab. 5). La copertura di queste spese avviene con capitali propri delle imprese e con l'agevolazione pubblica fornita dal PIA/PIT. In totale l'ammontare di finanziamenti richiesti dalle società che hanno presentato i progetti è di 28.702.644,68 di euro (tab. 14) e rappresenta poco più della metà (il 52%) del totale delle spese dei programmi di investimento. Le richieste maggiori di finanziamento sono sulla "Misura 4.1 azione C - Ampliamento della base produttiva" (oltre 17 milioni di euro, il 61% del totale) e sulla misura "Misura 3.13 - Ricerca industriale e Sviluppo precompetitivo" (8 milioni di euro, il 28,6%).
Se ci focalizziamo solo sui progetti conclusi, che sono gli unici che hanno effettivamente beneficiato delle agevolazioni e usato denaro pubblico, l'ammontare complessivo dei finanziamenti richiesti è di 14.470.113,98 di euro, il 49% delle spese di investimento previste (29.298.884,00). Queste richieste si concentrano sulle Misure che finanziano l'ampliamento della base produttiva e la ricerca industriale e lo sviluppo tecnologico.

tab. 14 - PIA/PIT2, progetti d'impresa per finanziamenti richiesti

misura	stato progetto			
	concluso	rinunciato	revocato	totale
Trasferimento tecnologico - mis. 3.13	0,00	789.538,25	0,00	**789.538,25**
Ricerca industriale e sviluppo precompetitivo - mis. 3.13	5.261.631,26	2.630.625,00	325.000,00	**8.217.256,26**
Ampliamento della base produttiva - mis. 4.1 azione c	8.120.068,02	4.784.500,00	4.733.478,75	**17.638.046,77**
Acquisizione di servizi reali - mis. 4.1 azione a	394.575,00	607.500,00	35.000,00	**1.037.075**
Formazione specifica - mis. 4.20 azione c	96.840,00	195.931,70	22.500,00	**315.271,7**
Aiuti all'occupazione - mis. 3.11 azione c	596.999,70	77.470,00	30.987,00	**705.456,7**
totale	**14.470.113,98**	**9.085.564,95**	**5.146.965,75**	**28.702.644,68**

Fonte: ns. elaborazione su dati della Regione Puglia

I 14 milioni e rotti di finanziamento richiesti dai progetti conclusi rappresentano il 55% delle risorse previste dal PIA/PIT2 (26.307.657,00 euro) per finanziare i progetti di investimento. Anche in questo caso, come per il PIA/PIT9 c'è stato un risparmio di denaro pubblico, risparmio che, però, sottolinea due difficoltà della regia pubblica del PIA/PIT: quella di stimolare il sistema imprenditoriale ad investire sull'area di riferimento, e quella di sostenere e accompagnare le imprese che si sono sforzate di elaborare e presentare delle proposte di investimento per ridurre al minimo le possibilità di resa. In realtà i progetti ammessi coprivano l'intero ammontare di risorse messe a disposizione. Il problema è il basso tasso di sopravvivenza di questi progetti (appena il 40%), causato dalle tante rinunce a proseguire intervenute tra la fase della manifestazione di interesse e quella di presentazione del progetto analitico. Quando il progetto deve essere definito per diventare definitivo emergono tanti problemi, legati alla complessità dello strumento PIA, alla capacità di portare a termine l'attività di ricerca o

sviluppo inserita nel programma, alla copertura finanziaria degli investimenti. In questa fase una maggiore attenzione personale e una flessibilità più accentuata possono sostenere le imprese a superare i dubbi e le difficoltà insorte.

L'analisi empirica

L'esame documentale dei progetti presentati ed ammessi ha consentito di delineare un quadro sui programmi di investimento del PIA/PIT2 ed ha fornito le conoscenze di base per la ricerca sul campo. Le analisi che seguono sono il frutto di questo lavoro empirico realizzato con interviste ai funzionari che hanno seguito personalmente i progetti per conto di PugliaSviluppo (ente regionale che ha gestito il PIA/PIT2), agli imprenditori finanziati, ai consulenti e ai progettisti, al responsabile dell'Ufficio Unico, ad alcuni valutatori del Nucleo di valutazione della Regione Puglia e dell'UVAL (Unità di Valutazione dei Lavori pubblici del Ministero del Tesoro). Gli incontri sono avvenuti tra l'aprile del 2010 ed il luglio del 2012.
Se fino ad ora abbiamo guardato all'insieme dei progetti ammessi, adesso la nostra attenzione si poserà solo su quelli che sono stati finanziati e che si sono conclusi. I sei progetti conclusi hanno movimentato investimenti per 29.298.884,00 euro e richiesto agevolazioni per 14.470.113,98. I progetti di dimensioni maggiori, per investimento e finanziamenti, sono quelli presentati dai due consorzi: l'"Impresa 2 PIA/PIT2" e l'"Impresa 9 PIA/PIT2".

tab. 15 - PIA/PIT2, spese di investimento e finanziamento richiesto dai progetti conclusi

Soggetto proponente	Spese di investimento	Finanziamento richiesto
Impresa 2 PIA/PIT2	9.650.000,00	4.977.841,40
Impresa 5 PIA/PIT2	800.000,00	387.376,00
Impresa 7 PIA/PIT2	6.585.640,00	3.255.925,00
Impresa 9 PIA/PIT2	7.074.659,00	3.224.315,79
Impresa 10 PIA/PIT2	2.148.585,00	1.084.155,79
Impresa 11 PIA/PIT2	3.040.000,00	1.540.500,00
totale	**29.298.884,00**	**14.470.113,98**

Fonte: ns. elaborazione su dati della Regione Puglia

Proviamo a qualificare di più questi progetti entrando nel merito del programma presentato da ogni impresa (tab. 16).

tab. 16 - PIA/PIT2, la descrizione dei progetti conclusi

Soggetto proponente	Consorzio	Tipologia investimento	Descrizione progetto
Impresa 2 PIA/PIT2	si	nuovo impianto	Il progetto del consorzio è la realizzazione di un centro servizi televisivo all'avanguardia, basato su un'innovativa piattaforma multicanale, in grado di erogare servizi e contenuti interattivi sia verso il mercato business che quello consumer
Impresa 2.1 PIA/PIT2	si	nuovo impianto	L'impresa che si occupa di telecomunicazioni e servizi interattivi ha avuto il compito, nell'ambito del programma del consorzio, di progettare una piattaforma televisiva e multicanale per la gestione dei servizi interattivi e contenuti digitali
Impresa 2.2 PIA/PIT2	si	nuovo impianto	L'impresa che realizza prodotti cinetelevisivi,

			audiovisivi ed editoriali ha avuto il compito di realizzare, nell'ambito del programma del consorzio, lo studio TV
Impresa 2.3 PIA/PIT2	si	nuovo impianto	L'impresa che si occupa di produzione e distribuzione di film e programmi audio-televisivi, ha avuto il compito di concepire e definire, nell'ambito del programma del consorzio, un nuovo linguaggio televisivo idoneo a creare ed integrare format e palinsesti operativi in un ambito tecnologico estremamente interattivo
Impresa 2.4 PIA/PIT2	si	nuovo impianto	L'impresa che si occupa della realizzazione di reti di trasmissione dati, ha avuto il compito di realizzare, nell'ambito del programma del consorzio, il sistema per la trasmissione dei dati
Impresa 5 PIA/PIT2	no	ampliamento	L'impresa che si occupa della produzione di pezzi meccanici, della costruzione di demolitori idraulici e non, di macchine e materiale meccanico, di componentistica meccanica, ha presentato un progetto per lo sviluppo e la successiva realizzazione di una benna frantumatrice
Impresa 7 PIA/PIT2	no	ampliamento	L'impresa che si occupa della produzione di pasta ha presentato un progetto per la realizzazione di un impianto di stoccaggio tecnologicamente innovativo ed avanzato e per la realizzazione di un magazzino automatico autoportante per lo stoccaggio del prodotto finito
Impresa 9 PIA/PIT2	si	nuovo impianto	Il progetto del consorzio è la realizzazione di una struttura organizzata per la gestione della catena del freddo per le attività di logistica e trasporto. In particolare, il progetto prevede di: realizzare celle frigorifere per il mantenimento del prodotto freddo ad una temperatura costante nel tempo di permanenza in magazzino; realizzare un laboratorio di ricerca per sviluppare una centralina per il monitoraggio della temperatura all'interno di celle frigorifere di automezzi in movimento; realizzare una sala di monitoraggio e controllo; dotare degli automezzi con la centralina progettata precedentemente
Impresa 9.1 PIA/PIT2	si	nuovo impianto	L'impresa si occupa di elaborazione dati, gestione aziendale e contabile, formazione. Nel progetto del consorzio il suo ruolo è di elaborazione del programma di investimenti e di organizzare e gestire le attività, anche dal punto di vista contabile
Impresa 9.2 PIA/PIT2	si	nuovo impianto	L'impresa si occupa della movimentazione delle merci, intesa come la ricezione delle merci all'entrata del magazzino (merce scaricata dal fornitore sulla banchina del deposito "franco banchina") fino allo stoccaggio nei magazzini. Questo è anche il suo ruolo nel progetto del consorzio
Impresa 9.3 PIA/PIT2	si	nuovo impianto	L'impresa si occupa di progettazione, realizzazione e monitoraggio di piani di trasporto. Questo è anche il suo ruolo nel progetto del consorzio
Impresa 9.4 PIA/PIT2	si	nuovo impianto	L'impresa si occupa della movimentazione delle merci, della preparazione degli ordini dei clienti, del

			trasferimento della merce preparata nella zona di partenza. Questo è anche il suo ruolo nel progetto del consorzio
Impresa 9.5 PIA/PIT2	si	nuovo impianto	L'impresa si occupa del monitoraggio di flotte aziendali attraverso una centrale operativa collegata via satellite a ciascun mezzo; inoltre, fornisce servizi di *data warehouse*, realizzazione di software e hardware personalizzati e modulari. Questo è anche il suo ruolo nel progetto del consorzio
Impresa 9.6 PIA/PIT2	si	nuovo impianto	L'impresa si occupa di piccole manutenzioni meccaniche, elettriche ed edili; di giardinaggio e manutenzione di aree pubbliche e private; di servizi di pulizia; di vigilanza. Questo è anche il suo ruolo nel progetto del consorzio
Impresa 10 PIA/PIT2	no	nuovo impianto	La società che si occupa della produzione di alimenti precotti, minestre e brodi ha presentato un progetto per la realizzazione di una nuova unità produttiva in cui il ciclo di produzione è perfettamente gestito con un sistema informatico innovativo, che consente di controllare e governare tutte le fasi del processo, dall'ordine telematico alla preparazione ed alla somministrazione del pasto (in mense e strutture ospedaliere)
Impresa 11 PIA/PIT2	no	ampliamento	La società che produce calzature in pelle ha presentato un programma per realizzare delle cuciture delle tomaie impermeabili, applicando uno speciale nastro nella parte interna della tomaia in coincidenza con le diverse cuciture

Fonte: ns. elaborazione su dati della Regione Puglia

I 6 progetti sono molto interessanti e vari. Quello presentato dall'"impresa 2 PIA/PIT2" fa riferimento ad un consorzio di 5 società, che si sono messe insieme per realizzare un centro servizi televisivo moderno, basato su un'innovativa piattaforma multicanale, con il quale erogare servizi e contenuti interattivi sia alle imprese che ai consumatori. Il progetto dell'"impresa 5 PIA/PIT2", che si occupa della produzione di macchine, materiale meccanico e di componentistica meccanica, è legato allo sviluppo di una particolare benna frantumatrice. L'"impresa 7 PIA/PIT2", produttrice di pasta, ha presentato un progetto per realizzare un impianto di stoccaggio tecnologicamente innovativo ed avanzato, e un magazzino automatico autoportante per lo stoccaggio del prodotto finito. Il progetto del consorzio di 7 aziende facente capo all'"impresa 9 PIA/PIT2" è stato incentrato sulla gestione della catena del freddo per le attività di logistica e trasporto, ed ha previsto di realizzare delle celle frigorifere per il mantenimento del prodotto freddo ad una temperatura costante nel tempo di permanenza in magazzino, un laboratorio di ricerca per sviluppare una centralina per il monitoraggio della temperatura all'interno di celle frigorifere con cui dotare gli automezzi, una sala di monitoraggio e controllo. L'"impresa 10 PIA/PIT2", che si occupa della produzione di alimenti precotti, minestre e brodi da somministrare a mense e strutture ospedaliere, ha presentato un progetto per creare una nuova unità produttiva in cui tutte le fasi del processo produttivo (dall'ordine, telematico, alla preparazione ed alla somministrazione del pasto) sono perfettamente gestite con un sistema informatico innovativo. L'"impresa 11 PIA/PIT2", produttrice di calzature in pelle, ha presentato un programma per impermeabilizzare le

cuciture delle scarpe con uno speciale nastro da applicare nella parte interna della tomaia in coincidenza con le diverse cuciture.

Se si guarda all'occupazione creata con il PIA si nota come l'incremento occupazionale riscontrato sia stato superiore a quello previsto di 33 unità (tab. 17).

tab. 17 - PIA/PIT2, l'incremento occupazionale dei progetti conclusi

Soggetto proponente	Consorzio	Incremento occupazionale previsto	Incremento occupazionale riscontrato	Differenza
Impresa 2 PIA/PIT2	Impresa 2 PIA/PIT2	23	23	0
Impresa 2.1 PIA/PIT2				
Impresa 2.2 PIA/PIT2				
Impresa 2.3 PIA/PIT2				
Impresa 2.4 PIA/PIT2				
Impresa 5 PIA/PIT2		7	11	+ 4
Impresa 7 PIA/PIT2		1	1	0
Impresa 9 PIA/PIT2	Impresa 9 PIA/PIT2	70	100	+ 30
Impresa 9.1 PIA/PIT2				
Impresa 9.2 PIA/PIT2				
Impresa 9.3 PIA/PIT2				
Impresa 9.4 PIA/PIT2				
Impresa 9.5 PIA/PIT2				
Impresa 9.6 PIA/PIT2				
Impresa 10 PIA/PIT2		24	20	- 4
Impresa 11 PIA/PIT2		7	10	+ 3
Totale		**132**	**165**	**+ 33**

Fonte: ns. elaborazione su dati della Regione Puglia

Entriamo nello specifico di ogni progetto. L'"Impresa 2 PIA/PIT2", che rappresenta un consorzio, ha occupato tutti e 23 i lavoratori che aveva previsto di assumere. L'"Impresa 5 PIA/PIT2" ha assunto 4 lavoratori in più di quelli previsti. L'"Impresa 7 PIA/PIT2" ha assunto un lavoratore, così come inserito nel programma di investimenti. L'"Impresa 9 PIA/PIT2", anch'essa un consorzio, ha assunto 30 dipendenti in più, rispetto ai 70 annunciati. L'"Impresa 10 PIA/PIT2", invece, ha fatto registrare un calo nelle assunzioni realizzare rispetto a quelle indicate nel progetto di 4 unità. L'"Impresa 11 PIA/PIT2" ha assunto 10 lavoratori invece dei 7 previsti. Dal punto di vista occupazionale il PIA/PIT2 ha avuto buoni risultati, migliori di quanto preventivato.

La verifica dei risultati del PIA/PIT2 - Area Nord Barese

Prima di procedere all'analisi delle Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito in funzione dei risultati derivanti dalla verifica sul campo, cosa che avverrà nella parte finale del capitolo, controlliamo il grado di raggiungimento degli obiettivi contenuti nel programma del PIA/PIT2 - Area Nord Barese.
L'obiettivo generale del PIA/PIT2, simile a quello del PIA/PIT9, era di consolidare e rinnovare il sistema manifatturiero locale ed in particolare quello legato alla produzione del tessile, dell'abbigliamento e del calzaturiero. Il perseguimento di questo obiettivo generale è stato legato a tre azioni (che sono anche tre obiettivi intermedi): il potenziamento delle PMI, il

sostegno dei processi di innovazione e la valorizzazione del capitale umano. Per il potenziamento delle PMI è stato previsto di favorire l'ampliamento della base produttiva e di premiare la creazione di consorzi per rafforzare le reti di impresa. Per sostenere i processi di innovazione si è pensato di finanziare le spese di ricerca e sviluppo e di trasferimento tecnologico delle imprese. Infine, per valorizzare il capitale umano si è puntato sugli interventi di formazione specifica e sugli aiuti all'occupazione. Per esprimere un giudizio sul raggiungimento degli obiettivi appena esaminati è necessario controllare se gli incentivi hanno determinato l'ampliamento della base produttiva delle imprese, se i consorzi sono stati creati e funzionano, se i processi innovativi (trasferimento tecnologico, ricerca industriale e sviluppo precompetitivo) sono stati portati a termine con successo, se il capitale umano delle imprese è stato formato.

Schema degli obiettivi del PIA/PIT2 - Area Nord Barese

Obiettivo generale	**Consolidare e rinnovare il sistema manifatturiero locale (in particolare il TAC)**				
Obiettivi intermedi	**Potenziamento PMI**		**Sostegno innovazione**	**Valorizzazione capitale umano**	
Dimensioni	Ampliamento base produttiva	Rafforzamento reti impresa	Ricerca e sviluppo tecnologico	Formazione specifica	Aiuti occupazione

Fonte: ns. elaborazione

Anche in questo caso, come già avvenuto per la valutazione del "PIA/PIT9 - Territorio Salentino Leccese", si ricorrerà a due tipologie di efficacia per capire se gli obiettivi sono stati raggiunti: l'efficacia esterna, ossia la capacità di soddisfare i bisogni dei beneficiari o degli utenti di un intervento; l'efficacia interna, che misura la capacità di raggiungere gli obiettivi fissati dall'organizzazione.
Guardiamo prima all'efficacia interna.
In questo caso consideriamo le Misure che sono state utilizzate per finanziare il PIA/PIT2 e partiamo dagli indicatori, e dagli obiettivi per ogni indicatore, individuati per ciascuna Misura all'interno del programma del PIT2 (vedi il capitolo "Il PIA/PIT2 Area Nord Barese: alla ricerca dei meccanismi"). Per tutti gli indicatori confrontiamo gli obiettivi previsti con i risultati rilevati durante il lavoro di ricerca. Nella tab. 18 per ogni azione di finanziamento del PIA sono evidenziati gli indicatori, gli obiettivi del programma per ogni indicatore, il risultato emergente dalla ricerca e lo scostamento misurato sia in valore assoluto che in percentuale (il punto interrogativo in tabella indica le voci per cui non è stato possibile recuperare il dato).

tab. 18 - PIA/PIT2, il raggiungimento degli obiettivi individuati nel programma del PIT2

Azioni	Indicatore	Obiettivo PIT2	Risultato	Scostamento	
				v.a.	%
Misura 3.11 - aiuti all'occupazione	n. beneficiari	141	165	+ 24	+17,0%
	Tasso di collocamento a 2 anni	80%	100%	-	+ 25%
Misura 3.13 - ricerca e sviluppo tecnologico (azione ricerca e sviluppo)	n. progetti ricerca e sviluppo	10	6	- 4	- 40%
	n. imprese coinvolte	35	16	- 19	- 54,3%
	Incremento occupati specializzati	+4%	?	-	-
	Incremento spese R&S	+11%	?	-	-
Misura 3.13 - ricerca e sviluppo tecnologico (azione innovazione e trasferimento tecnologico)	n. progetti innovazione e trasf. tecn.	9	0	- 9	- 100%
	n. imprese coinvolte	18	0	- 18	- 100%
	Incremento occupati specializzati	+4%	0	-	- 100%
	Tasso crescita prodotti e processi migliorati	+12%	0	-	- 100%
Misura 4.1 - aiuti al sistema industriale Azione a) acquisizione di servizi reali	Progetti finanziati	30	5	- 25	- 83,3%
	Imprese coinvolte	45	12	- 33	- 73,3%
Misura 4.1 - aiuti al sistema industriale Azione c) ampliamento della base produttiva	Progetti finanziati	35	6	- 29	- 82,8%
	Imprese coinvolte	55	16	- 39	- 70,9%
	n. PMI divenute esportatrici	14	?	-	-
	n. prodotti/processi migliorati	10	?	-	-
	Tasso sopravvivenza nuove imprese dopo 18 mesi	70%	100%	-	+42,8%
	% imprese sovvenzionate che registrano aumento del volume d'affari dopo 2 anni	60%	?	-	-
Misura 4.20 - formazione specifica, Azione c)	n. beneficiari	70	124	+54	+77,1%
	Tasso di incremento della popolazione in formazione	25%	?	-	-

Fonte: ns. elaborazione su dati derivanti dalla ricerca sul campo

Per la "Misura 3.11 - Aiuti all'occupazione" gli indicatori contenuti nel programma del PIT2 sono il "numero di beneficiari" ed il "Tasso di collocamento a 2 anni". Per il primo indicatore l'obiettivo fissato è di 142 unità, mentre i dipendenti assunti che hanno effettivamente beneficiato dell'aiuto sono stati 165, quindi c'è stato uno scostamento assoluto positivo di 24 beneficiari ed un aumento percentuale del 17%. Il secondo indicatore ha fissato il mantenimento dell'80% dell'occupazione dopo due anni, obiettivo che è stato ampiamente raggiunto, visto che allo scadere del termine tutti gli assunti sono risultati ancora a lavoro.

Per la "Misura 3.13 - Ricerca e sviluppo tecnologico (azione ricerca e sviluppo)" sono stati previsti 4 indicatori: il "numero di progetti ricerca e sviluppo", il "numero di imprese coinvolte", l'"Incremento di occupati specializzati", l'"Incremento di spese in R&S". Per gli ultimi due indicatori non è stato possibile recuperare il dato. Il numero di progetti di "ricerca e sviluppo" presentati (6) sono stati inferiori all'obiettivo (10), comportando una riduzione percentuale del 40%. Anche il numero di imprese coinvolte (16) è risultato inferiore alle aspettative (35) del 54,3%.

La "Misura 3.13 - Ricerca e sviluppo tecnologico (azione innovazione e trasferimento tecnologico)" fa riferimento a 4 indicatori: "n. progetti innovazione e trasferimento tecnologico", "n. imprese coinvolte", "incremento occupati specializzati", "tasso di crescita dei

prodotti e processi migliorati". Per questi 4 indicatori non è stato raggiunto alcun obiettivo perché nessun progetto presentato ha previsto interventi per il trasferimento tecnologico.
Per la "Misura 4.1 - Aiuti al sistema industriale - Azione a) acquisizione di servizi reali" gli indicatori sono il "numero di progetti finanziati" ed il "numero di imprese coinvolte". I progetti finanziati sono stati 5 rispetto ai 30 previsti, con un calo dell'83,3%. Le imprese coinvolte sono state 12, anziché 45, per uno scostamento negativo del 73,3%.
La "Misura 4.1 - Aiuti al sistema industriale - Azione c) ampliamento della base produttiva" ha 6 indicatori: "progetti finanziati", "imprese coinvolte", "n. PMI divenute esportatrici", "n. prodotti/processi migliorati", "tasso di sopravvivenza delle nuove imprese dopo 18 mesi", "percentuale di imprese sovvenzionate che registrano aumento del volume d'affari dopo 2 anni". I progetti finanziati sono stati 6, mentre ne erano previsti 35, quindi c'è stato uno scostamento negativo dell'82,8%. Le imprese coinvolte sono state 16 rispetto alle 55 indicate come obiettivo (il 70,9& in meno). Il tasso di sopravvivenza delle nuove imprese dopo 18 mesi è stato del 100% (superiore al valore obiettivo). Per gli indicatori "n. PMI divenute esportatrici", "n. prodotti/processi migliorati" e "percentuale di imprese sovvenzionate che registrano aumento del volume d'affari dopo 2 anni" non si è riusciti ad avere i risultati.
Per la "Misura 4.20 - Formazione specifica, Azione c)" sono stati previsti due indicatori: il "n. beneficiari" ed il "tasso di incremento della popolazione in formazione". I beneficiari della formazione sono stati 124, il 77,1% in più rispetto al valore obiettivo (70). Per il secondo indicatore non è stato possibile reperire i risultati.

A questo punto, per esprimere un giudizio sul "PIA/PIT2 Area Nord Barese" ricorriamo allo stesso procedimento utilizzato per il PIA/PIT9: i risultati delle dimensioni che compongono l'obiettivo generale sono valutati attraverso l'attribuzione di un voto sulla base della percentuale di raggiungimento degli obiettivi prefissati. Inoltre, ad ogni dimensione viene assegnato un grado di importanza, in modo da creare una gerarchia tra gli obiettivi parziali ed evitare che un giudizio positivo su una dimensione considerata secondaria possa oscurare un giudizio negativo su una dimensione principale (e viceversa). Il grado di importanza delle dimensioni è ricavato dall'analisi del programma del PIA/PIT2 e dalle interviste agli attori principali dell'intervento[141]. Ad ogni dimensione è attribuito un voto: insufficiente, sufficiente, buono, molto buono e eccellente, in funzione della percentuale di raggiungimento dei valori obiettivo per gli indicatori della dimensione. Se per una dimensione sono presenti più indicatori il voto della dimensione è la media del voto per ogni indicatore. Nella tabella che segue è riportata la descrizione del voto (tab. 19).

tab. 19 - Descrizione del voto

Insufficiente	Percentuale di raggiungimento del valore obiettivo compresa tra [0-20%[
Sufficiente	Percentuale di raggiungimento del valore obiettivo compresa tra [20%-40%[
Buono	Percentuale di raggiungimento del valore obiettivo compresa tra [40%-60%[
Molto buono	Percentuale di raggiungimento del valore obiettivo compresa tra [60%-80%[
Eccellente	Percentuale di raggiungimento del valore obiettivo compresa tra [80%-100]

Fonte: ns. elaborazione

[141] Davidson, J.E., *Evaluation Methodology Basics*, Sage, 2005.

Il grado di importanza delle dimensioni è riportato nella tab. 20.

tab. 20 - Grado di importanza delle dimensioni

Ricerca e sviluppo tecnologico	Molto importante
Ampliamento base produttiva	Molto importante
Rafforzamento reti impresa	Importante
Formazione specifica	Mediamente importante
Aiuti all'occupazione	Poco importante

Fonte: ns. elaborazione

Nella tabella 21 per ogni indicatore è calcolata la percentuale di raggiungimento. Per i valori di risultato che superano l'obiettivo è assegnata la percentuale di raggiungimento del 100%.

tab. 21 - PIA/PIT2, percentuale di raggiungimento degli obiettivi individuati nel programma

Azioni	Indicatore	Obiettivo PIT2	Risultato	% raggiungimento
Misura 3.11 - aiuti all'occupazione	n. beneficiari	141	**165**	**100,0%**
	Tasso di collocamento a 2 anni	80%	**100%**	**100,0%**
Misura 3.13 - ricerca e sviluppo tecnologico (azione ricerca e sviluppo)	n. progetti ricerca e sviluppo	10	**6**	**60,0%**
	n. imprese coinvolte	35	**16**	**45,7%**
	Incremento occupati specializzati	+4%	**?**	**?**
	Incremento spese R&S	+11%	**?**	**?**
Misura 3.13 - ricerca e sviluppo tecnologico (azione innovazione e trasferimento tecnologico)	n. progetti innovazione e trasf. tecn.	9	**0**	**0,0%**
	n. imprese coinvolte	18	**0**	**0,0%**
	Incremento occupati specializzati	+4%	**0**	**0,0%**
	Tasso crescita prodotti e processi migliorati	+12%	**0**	**0,0%**
Misura 4.1 - aiuti al sistema industriale Azione a) acquisizione di servizi reali	Progetti finanziati	30	**5**	**16,7%**
	Imprese coinvolte	45	**12**	**26,7%**
Misura 4.1 - aiuti al sistema industriale Azione c) ampliamento della base produttiva	Progetti finanziati	35	**6**	**17,1%**
	Imprese coinvolte	55	**16**	**29,1%**
	n. PMI divenute esportatrici	14	**?**	**?**
	n. prodotti/processi migliorati	10	**?**	**?**
	Tasso sopravvivenza nuove imprese dopo 18 mesi	70%	**100%**	**100,0%**
	% imprese sovvenzionate che registrano aumento del volume d'affari dopo 2 anni	60%	**?**	**?**
Misura 4.20 - formazione specifica, Azione c)	n. beneficiari	70	**142**	**100,0%**
	Tasso di incremento della popolazione in formazione	25%	**?**	**?**

Fonte: ns. elaborazione su dati derivanti dalla ricerca sul campo

Una volta calcolata la percentuale di raggiungimento per ogni indicatore, determiniamo le percentuali di raggiungimento delle dimensioni, date dalla media delle percentuali di raggiungimento degli indicatori che compongono la dimensione (tab. 22). Nella dimensione "Ricerca e sviluppo tecnologico" confluisce la Misura 3.13 con le due azioni che la compongono: azione ricerca e sviluppo, e azione innovazione e trasferimento tecnologico. Mentre la prima azione fa registrare una percentuale media di raggiungimento degli obiettivi fissati dagli indicatori del 52,8%, l'azione sul trasferimento tecnologico rimane ferma allo 0% visto che nessun progetto finanziato conteneva interventi su questa azione. Il risultato finale è che la percentuale di raggiungimento della dimensione "Ricerca e sviluppo tecnologico" è del 17,6%.

tab. 22 - PIA/PIT2, percentuale di raggiungimento delle dimensioni

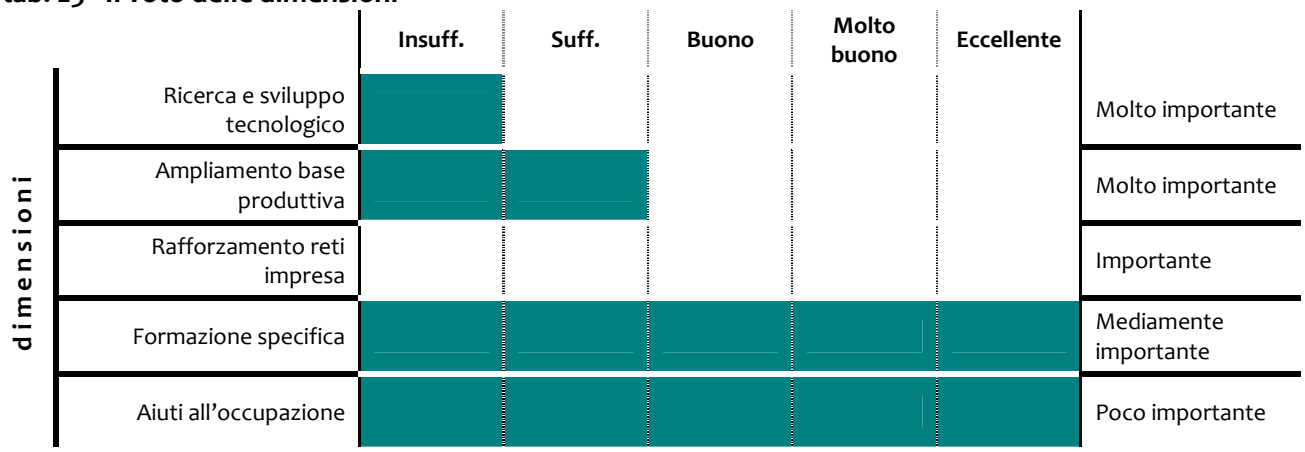
Dimensione	Indicatore	% raggiungimento indicatore	% raggiungimento dimensione
Ricerca e sviluppo tecnologico	n. progetti ricerca e sviluppo	**60,0%**	**17,6%**
	n. imprese coinvolte	**45,7%**	
	n. progetti innovazione e trasf. tecn.	**0,0%**	
	n. imprese coinvolte	**0,0%**	
	Incremento occupati specializzati	**0,0%**	
	Tasso crescita prodotti e processi migliorati	**0,0%**	
Ampliamento base produttiva	Progetti finanziati (Misura 4.1 - azione A)	**16,7%**	**37,9%**
	Imprese coinvolte (Misura 4.1 - azione A)	**26,7%**	
	Progetti finanziati (Misura 4.1 - azione C)	**17,1%**	
	Imprese coinvolte (Misura 4.1 - azione C)	**29,1%**	
	Tasso sopravvivenza nuove imprese dopo 18 mesi (Misura 4.1 - azione C)	**100,0%**	
Rafforzamento reti impresa	Dimensione non quantificata nel programma del PIT2		
Formazione specifica	n. beneficiari	**100,0%**	**100,0%**
Aiuti all'occupazione	n. beneficiari	**100,0%**	**100,0%**
	Tasso di collocamento a 2 anni	**100,0%**	

Fonte: ns. elaborazione

La dimensione "Ampliamento della base produttiva" comprende le due azioni (*Azione A - Acquisizione di servizi reali*, e *Azione C - Ampliamento della base produttiva*) della Misura 4.1 - Aiuti al sistema produttivo. La media della percentuale di raggiungimento degli indicatori ci dà la percentuale di raggiungimento della dimensione, che è del 37,9%.
Per la dimensione "Rafforzamento reti impresa" il programma del PIT2 non ha quantificato gli obiettivi, per cui non possono essere calcolate le percentuali di raggiungimento. Resta il dato di 2 progetti su 6 tra quelli che hanno ottenuto il finanziamento (in pratica il 33,3% del totale) che sono stati presentati da raggruppamenti di impresa in forma consortile.

La dimensione "Formazione specifica", sostenuta dall'*Azione C* della Misura 4.20, ha ottenuto la percentuale di raggiungimento del 100%.
Per la dimensione "Aiuti all'occupazione", che comprende la Misura 3.11, la percentuale di raggiungimento è del 100%.
Adesso che abbiamo le percentuali di raggiungimento di ogni dimensione assegniamo a ciascuna il voto seguendo le indicazioni contenute nella tab. 19 (tab. 23).

tab. 23 - Il voto delle dimensioni



Fonte: ns. elaborazione

I risultati che emergono da questo tipo di analisi valutativa presentano delle zone d'ombra e delle zone di luce. Le zone d'ombra riguardano le due dimensioni considerate più importanti: "Ricerca e sviluppo tecnologico" e "Ampliamento della base produttiva". La prima ha ottenuto come voto "insufficiente", questo vuol dire che gli obiettivi previsti non sono stati raggiunti, ed il problema è identificabile nelle eccessive rinunce al finanziamento PIA/PIT che sono intervenute dopo la manifestazione di interesse. In realtà questo giudizio deve essere parzialmente rivisto se si considerano le due diverse azioni della dimensione. Infatti, per l'azione di ricerca e sviluppo il voto è sufficiente, i risultati ottenuti, in termini di progetti realizzati e di numero di imprese coinvolte, non sono stati entusiasmanti, ma non hanno deluso completamente le aspettative. Ad abbassare di molto il giudizio sulla dimensione è l'assenza totale di progetti realizzati per quanto riguarda l'azione di trasferimento tecnologico. Nel complesso questa dimensione, secondo questa analisi, non ha permesso il raggiungimento soddisfacente dell'obiettivo intermedio di fornire un sostegno solido al processo di innovazione del sistema manifatturiero locale.
La dimensione "Ampliamento della base produttiva" ha ottenuto il voto "sufficiente": il numero di progetti finanziati e quello delle imprese coinvolte è stato al di sotto degli obiettivi previsti, ma non si è registrata una performance totalmente negativa. A questa dimensione è legata quella del "Rafforzamento reti impresa". Quest'ultima non ha ricevuto un voto, perché il programma del PIT2 non ha individuato degli indicatori di risultato, ma va considerata nel momento in cui si vuole giudicare quanto il PIA/PIT2 abbia contribuito a potenziare la rete delle PMI del sistema manifatturiero locale. Solo due progetti dei sei finanziati sono stati presentati da consorzi, ma hanno coinvolto un buon numero di imprese: un consorzio era composto da 5 imprese, l'altro da 7. In definitiva, il programma di finanziamento non ha svolto pienamente la sua funzione, ma è servito a rafforzare, anche se minimamente, il sistema industriale dell'Area Nord Barese.

La zona di luce è rappresentata dalle due dimensioni volte alla valorizzazione del capitale umano: la "Formazione specifica" e gli "Aiuti all'occupazione". Entrambe hanno ottenuto il voto più alto ("eccellente") perché tutti gli obiettivi previsti sono stati raggiunti: i corsi di formazione inseriti nei programmi sono stati realizzati, il numero di beneficiari è stato alto e il tasso di collocamento a due anni buono. Resta il fatto che queste due dimensioni, soprattutto gli "Aiuti all'occupazione", sono meno importanti rispetto alle altre.
Volendo sintetizzare quanto appena detto in un unico giudizio valido per tutto il PIA/PIT2 in funzione dell'esame degli indicatori di risultato si ottiene un voto che non va oltre la sufficienza, perché per le dimensioni considerate più importanti i risultati non sono stati estremamente positivi. Quindi, se gli obiettivi intermedi (potenziamento delle PMI, sostegno all'innovazione, valorizzazione del capitale umano) non sono stati completamente raggiunti, allora l'obiettivo generale di consolidare e rinnovare il sistema manifatturiero locale, ed in particolare il TAC, non è stato centrato in pieno.

Il giudizio sul PIA/PIT2 che viene fuori da queste analisi non rappresenta con fedeltà quanto realmente accaduto. Non ci dice molto sulle caratteristiche specifiche di ciascun progetto di investimento, né sulle difficoltà incontrate dalle imprese, né sui rapporti creatisi tra queste e le istituzioni, e tra queste ed il territorio a nord di Bari. Ma soprattutto, non ci dice niente sul perché si siano prodotti certi risultati e sui meccanismi che il PIA/PIT2 è riuscito ad attivare o su quelli che non ha saputo azionare. Proprio per trovare questi perché e questi meccanismi ed accrescere la comprensione del funzionamento del PIA/PIT2 passeremo ad esaminare, nella parte finale di questo capitolo, i risultati della verifica delle Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito (CME) elaborate durante l'analisi del programma del PIA/PIT2 (vedi capitolo precedente).

La verifica dei meccanismi

Il giudizio sul PIA/PIT2 espresso nel paragrafo precedente è un punto di partenza. Adesso è necessario entrare dentro ogni progetto di investimento realizzato e utilizzare le informazioni reperite con la ricerca sul campo per spiegare cosa è successo e quali meccanismi hanno funzionato e quali, invece, si sono inceppati.
L'analisi è fatta per ogni progetto che è stato finanziato.

L'"Impresa 2 PIA/PIT2" rappresenta un consorzio di imprese che ha presentato un progetto di 9.650.000,00 euro per cui ha chiesto un finanziamento di 4.977.841,40 euro. Una delle imprese del consorzio ha rinunciato al finanziamento, ma ha continuato a partecipare alla realizzazione del progetto; un'altra ha preferito uscire dal consorzio nella fase di realizzazione dell'investimento perché non convinta appieno del progetto e del suo ruolo in esso.
Il progetto presentato ha previsto la realizzazione di una piattaforma multicanale innovativa (in pratica, un centro servizi televisivo all'avanguardia) in grado di erogare servizi e contenuti interattivi (intrattenimento, educazione, informazione, messaggistica multicanale, giochi, sondaggi, operazioni a premio, …) verso il mercato delle imprese e quello dei consumatori finali. L'interazione è attivata tramite diversi canali: il digitale terrestre, il web e le tecnologie *mobile*. I filoni di sviluppo sono il turismo e la sanità e poi le televisioni a circuito chiuso (in streaming).
Per sviluppare il progetto avevano pensato di ricorrere alla collaborazione di un centro di ricerca, ma alla fine hanno fatto da soli. Una grossa parte del progetto di innovazione era

basata sul digitale terrestre e sulla banda larga, che hanno avuto dei ritardi nell'attuazione: per il digitale terrestre si prevedeva di andare a regime nel 2006, mentre in realtà questo è avvenuto nel 2012; per la banda larga i tempi sono ancora incerti. Tutto ciò ha causato problemi alla realizzazione piena del progetto, anche perché nel frattempo è intervenuta la crisi. Invece, sul web la piattaforma televisiva è completamente funzionante.
Il consorzio è nato per partecipare al PIA/PIT2 e ha continuato a funzionare. Attualmente sono entrate nuove società e la compagine si è riassestata. Da questo punto di vista il risultato è importante perché si è riusciti a strutturare una vera rete tra imprese del territorio.
Tutti i lavoratori previsti dal progetto sono stati occupati.
Il progetto di formazione inserito nel progetto non è stato sviluppato, pensavano che sarebbe potuto essere un momento importante per il consorzio, ma l'andamento del progetto non ha permesso la realizzazione dell'azione formativa.
Secondo l'imprenditore le problematiche del PIA/PIT2 sono:
~ la farraginosità amministrativa, che rende complicato anche ciò che è semplice;
~ i ritardi nell'erogazione delle agevolazioni, che hanno messo il consorzio in difficoltà finanziarie, obbligandolo a sottoscrivere un mutuo bancario;
~ l'attenzione ossessiva dell'amministrazione al rispetto delle procedure, ed il suo sostanziale disinteresse ai risultati dei progetti ed alle problematiche delle imprese.
L'impressione, continua l'intervistato, è che chi gestisce queste politiche di sviluppo si dimentichi degli investimenti e perda di vista la considerazione per cui lo sforzo delle imprese, per essere veramente produttivo, ha bisogno della crescita del contesto. Se questo non avviene, allora anche il sostegno agli investimenti risulta inutile.
L'impresa avrebbe fatto l'investimento anche senza i finanziamenti, ma non in una logica di filiera e integrazione tra imprese. La sollecitazione a fare ragionamenti di rete è considerato dall'imprenditore uno degli elementi positivi del PIA.

tab. 24 - Funzionamento delle CME del PIA/PIT2 per l'"Impresa 2 PIA/PIT2"

Impresa 2 PIA/PIT2			
n.	**CONTESTO**	**MECCANISMO**	**ESITO**
1	Il PIA/PIT2 è uno strumento agevolativo complesso che richiede ottime capacità progettuali e un impegno notevole nella presentazione di una proposta di investimento.	La difficoltà di presentare un progetto di agevolazione può scoraggiare le imprese che non si sentono sufficientemente forti per partecipare. Oppure, può sostenere l'orgoglio delle imprese che si sentono forti e che vogliono misurarsi con una nuova sfida in grado di sottolineare, ancora una volta, la loro forza.	La convinzione nella propria idea progettuale e la convinzione di poterla realizzare sono state le motivazioni alla base della partecipazione al PIA. L'impresa ha vissuto la complessità del PIA come una sfida da poter vincere.
2	L'amministrazione più vicina alle imprese, grazie alla gestione locale del PIT2 in cui si inserisce il PIA; l'integrazione del PIA con gli altri progetti del PIT2 che lo rende uno strumento agevolativo non isolato ma inserito in un programma di sviluppo del territorio; e la difficoltà di redigere	Se il clientelismo non è percepito come unica alternativa possibile, si stimola la propensione al rischio e si alimenta la fiducia delle imprese nelle proprie possibilità di successo.	Il clientelismo non è stato percepito come possibilità, ma non perché il PIA era inserito nel PIT2 e per la sensazione (che il consorzio non ha avuto) di poter avere un'amministrazione più vicina alle imprese. L'impresa aveva una conoscenza limitata del PIT2 e non ha avuto

	una buona proposta progettuale, sono elementi che concorrono a ridurre la possibilità di azioni clientelari.		rapporti con le sue autorità di gestione.
3	Il PIA prevede una premialità per i progetti presentati dai consorzi.	La premialità e la possibilità del successo stimolano l'imprenditore a superare la paura di uscire dal proprio circolo ristretto e ad interagire per costruire reti lunghe.	Questo meccanismo ha funzionato con successo, non solo perché il consorzio si è costituito, ma anche perché continua a vivere e ad operare a distanza di dieci anni.
4	Il PIA contiene incentivi per l'innovazione.	L'incentivo stimola la propensione al rischio e al cambiamento.	L'incentivo ha rappresentato uno stimolo, non alla realizzazione dell'investimento, ma alla partecipazione al PIA. L'impresa avrebbe realizzato il progetto anche senza i finanziamenti.
5	Il PIA prevede la collaborazione con centri di ricerca specializzati per le attività di trasferimento tecnologico ed il sostegno per le spese sostenute.	In questo modo si stimola la propensione ad interagire e si riduce la percezione del rischio legato ai processi generativi di innovazione.	Questo meccanismo ha agito con parziale successo. Era prevista una collaborazione con un centro di ricerca, ma è stata lasciata cadere perché le soluzioni suggerite non erano in linea con le tendenze del mercato. Quindi, l'impresa ha preferito portare avanti da sola il progetto di sviluppo.
6	Il PIA prevede incentivi volti a sostenere l'ampliamento della base produttiva.	L'incentivo stimola l'imprenditore a superare la paura del cambiamento e lo spinge a realizzare l'investimento che deve determinare maggiori ricavi e nuova occupazione.	Questo meccanismo ha funzionato in maniera parziale, perché l'imprenditore avrebbe fatto l'investimento in ogni caso.
7	Il PIA prevede incentivi per sostenere le spese per progetti aziendali di formazione specifica.	Il finanziamento di parte delle spese di formazione e la possibilità di presentare un proprio piano di formazione interna abbatte i dubbi sull'utilità dei corsi di formazione e ne facilita l'implementazione.	Era prevista la presenza della formazione, ma in corso d'opera l'impresa ha ritenuto di non farla.
8	All'interno del PIA l'affidabilità finanziaria e patrimoniale del proponente è considerata un elemento importante nella valutazione del progetto.	Per ottenere il finanziamento gli imprenditori sono spinti a raggiungere un discreto equilibrio finanziario interno.	L'affidabilità finanziaria dell'azienda è stata messa a dura prova dai ritardi nell'ottenimento delle agevolazioni. Per far fronte a problemi di liquidità hanno dovuto far ricorso un mutuo bancario.
9	Il PIA prevede una premialità per i settori tradizionali, ed in particolare del TAC.	La premialità aumenta la speranza del successo per gli imprenditori di questi comparti e gli spinge a presentare una proposta di investimento.	Questo meccanismo non ha funzionato: l'impresa non fa parte del settore TAC.

Fonte: ns. elaborazione

L'"Impresa 5 PIA/PIT2" ha presentato un progetto di 800.000,00 euro per cui ha chiesto un finanziamento di 387.376,00 euro. La società, che si occupa della produzione di pezzi meccanici, di macchine, materiale meccanico e componentistica, ha una grossa esperienza nel settore del

movimento terra ed è specializzata nella produzione di martelli idraulici, che esporta in tutto il mondo. L'investimento rientrante nel progetto del PIA/PIT2 ha portato alla realizzazione ed alla messa in produzione di una particolare benna frantumatrice, che ora è in vendita sul mercato. Secondo l'imprenditore il prodotto è valido, all'avanguardia per quanto riguarda il rispetto delle normative ambientali, e ha riscontrato un discreto apprezzamento dai clienti. Purtroppo si trovano in una situazione molto difficile dal punto di vista delle vendite a causa del perdurare della crisi economica che ha ridotto il loro volume d'affari. In particolare, la recessione del settore edile si trasferisce in pieno anche sull'impresa, che vive in simbiosi con il mondo delle costruzioni. Alla riduzione del fatturato contribuisce anche la concorrenza sleale che origina fuori dai confini nazionali: molti loro prodotti sono copiati da imprese estere (soprattutto cinesi). Hanno un brevetto italiano, ma all'estero è difficile tutelare i propri prodotti. L'imprenditore sostiene che lo Stato Italiano dovrebbe offrire la protezione ed il sostegno per le proprie aziende, la tutela dei marchi e dei brevetti. Inoltre, continua, bisognerebbe rafforzare il sistema industriale italiano ed in particolare il mondo delle PMI sul fronte della globalizzazione, perché le aziende italiane non erano pronte ad una concorrenza spietata e senza regole come quella che c'è stata. Insiste l'imprenditore, che si sta assistendo alla devastazione del mercato e che l'unica cosa che permette alla loro azienda di sopravvivere è l'investimento in qualità e innovazione. Purtroppo, precisa, in Italia si taglia sempre di più sulla ricerca; ci sarebbe bisogno di più sostegno alle aziende perché il tessuto imprenditoriale è fatto di micro e piccole attività che non hanno la possibilità di investire in ricerca e sviluppo. Inoltre, soprattutto al Sud, non c'è la capacità di creare relazioni con le altre imprese, manca lo spirito consortile: l'imprenditore è prevalentemente egoista e chiuso nel suo mondo. Il PIA/PIT2, sostiene l'imprenditore è stato un ottimo strumento, così come è stato pensato, in grado di favorire la ricerca (cosa che ha fatto), ma gli effetti positivi sono stati azzerati dalla crisi, dagli oneri burocratici e dalla lentezza dell'amministrazione nelle erogazioni: il saldo, del 65%, è arrivato solo nei primi mesi del 2012, mentre il progetto, presentato nel 2005, è stato concluso nel 2006.
Non è la prima legge agevolativa che l'impresa ha utilizzato. In passato hanno fatto ricorso a diversi strumenti di sostegno agli investimenti, ed hanno imparato che l'investimento si fa con capitali propri e che il finanziamento pubblico può rappresentare solo "quel di più" che potrà rappresentare una boccata d'ossigeno nel momento in cui arriverà.
In seguito al progetto di investimento hanno assunto 11 dipendenti, che sono stati mantenuti per 5 anni (gli anni obbligatori da monitoraggio). Con la crisi, però, hanno dovuto far ricorso alla cassa integrazione e hanno dovuto ridurre il personale.

tab. 25 - Funzionamento delle CME del PIA/PIT2 per l'"Impresa 5 PIA/PIT2"

Impresa 5 PIA/PIT2			
n.	**CONTESTO**	**MECCANISMO**	**ESITO**
1	Il PIA/PIT2 è uno strumento agevolativo complesso che richiede ottime capacità progettuali e un impegno notevole nella presentazione di una proposta di investimento.	La difficoltà di presentare un progetto di agevolazione può scoraggiare le imprese che non si sentono sufficientemente forti per partecipare. Oppure, può sostenere l'orgoglio delle imprese che si sentono forti e che vogliono misurarsi con una nuova sfida in grado di sottolineare, ancora una volta, la	La complessità del PIA/PIT2 non ha rappresentato un problema per l'impresa, forse è stata percepita più come una sfida da accettare e vincere. In questo sono stati facilitati dalle competenze, di tipo progettuale e procedurale, maturate grazie alla partecipazione a diversi bandi pubblici di agevolazione.

		loro forza.	
2	L'amministrazione più vicina alle imprese, grazie alla gestione locale del PIT2 in cui si inserisce il PIA; l'integrazione del PIA con gli altri progetti del PIT2 che lo rende uno strumento agevolativo non isolato ma inserito in un programma di sviluppo del territorio; e la difficoltà di redigere una buona proposta progettuale, sono elementi che concorrono a ridurre la possibilità di azioni clientelari.	Se il clientelismo non è percepito come unica alternativa possibile, si stimola la propensione al rischio e si alimenta la fiducia delle imprese nelle proprie possibilità di successo.	L'impresa non ha percepito nessuna possibilità di alterazione della regolarità del PIA/PIT2 per la presenza di pratiche di tipo clientelare.
3	Il PIA prevede una premialità per i progetti presentati dai consorzi.	La premialità e la possibilità del successo stimolano l'imprenditore a superare la paura di uscire dal proprio circolo ristretto e ad interagire per costruire reti lunghe.	L'impresa ha presentato il progetto in forma individuale. Non crede nella capacità del tessuto locale di creare reti di collaborazione tra le imprese.
4	Il PIA contiene incentivi per l'innovazione.	L'incentivo stimola la propensione al rischio e al cambiamento.	L'incentivo non ha rappresentato uno stimolo all'innovazione. L'azienda è convinta della necessità della ricerca e dell'innovazione per reggere alla concorrenza sul mercato. L'incentivo ha rappresentato solo un'occasione da cogliere per fare un investimento in innovazione, che si sarebbe fatto comunque, ma di ammontare inferiore.
5	Il PIA prevede la collaborazione con centri di ricerca specializzati per le attività di ricerca, sviluppo e trasferimento tecnologico ed il sostegno per le spese sostenute.	In questo modo si stimola la propensione ad interagire e si riduce la percezione del rischio legato ai processi generativi di innovazione.	L'impresa realizza in completa autonomia tutte le attività di ricerca e sviluppo. Non ha attivato collaborazioni con centri di ricerca esterni. Quindi, non si è rafforzato il collegamento tra il mondo della ricerca e quello produttivo e non si sono generate particolari ricadute occupazionali.
6	Il PIA prevede incentivi volti a sostenere l'ampliamento della base produttiva.	L'incentivo stimola l'imprenditore a superare la paura del cambiamento e lo spinge a realizzare l'investimento che deve determinare maggiori ricavi e nuova occupazione.	Questo meccanismo ha funzionato con successo. L'incentivo ha spinto l'impresa a realizzare l'investimento, che era comunque preventivato ma inferiore nell'ammontare, ed ad assumere nuovi lavoratori.
7	Il PIA prevede incentivi per sostenere le spese per progetti aziendali di formazione specifica.	Il finanziamento di parte delle spese di formazione e la possibilità di presentare un proprio piano di formazione interna abbatte i dubbi sull'utilità dei corsi di formazione e ne facilita l'implementazione.	Questo meccanismo ha funzionato con successo. L'impresa ha attuato un piano di formazione interna che è servita ad aumentare le competenze dei dipendenti dell'azienda.
8	All'interno del PIA l'affidabilità finanziaria e patrimoniale del	Per ottenere il finanziamento gli imprenditori sono spinti a	L'affidabilità finanziaria dell'azienda è stata messa a dura

	proponente è considerata un elemento importante nella valutazione del progetto.	raggiungere un discreto equilibrio finanziario interno.	prova dai ritardi nell'ottenimento delle agevolazioni. Per far fronte a problemi di liquidità hanno dovuto far ricorso a finanziamenti ulteriori di tipo bancario.
9	Il PIA prevede una premialità per i settori tradizionali, ed in particolare del TAC.	La premialità aumenta la speranza del successo per gli imprenditori di questi comparti e gli spinge a presentare una proposta di investimento.	Questo meccanismo non ha funzionato: l'impresa non fa parte del settore TAC.

Fonte: ns. elaborazione

L'"Impresa 7 PIA/PIT2" ha presentato un progetto di 6.585.640,00 euro per cui ha chiesto un finanziamento di 3.255.925,00 euro.
L'impresa, che produce pasta secca di semola di grano duro di alta qualità in 150 formati diversi e altri prodotti da primo piatto (salse, sughi pronti, condimenti, risi, legumi lessi e olio extravergine di oliva), è stata fondata nel 1967, anche se in realtà il titolare discende da un'antica famiglia di industriali pastai, attiva sin dal 1930.
I moderni impianti di produzione, consentono di realizzare sino a 3.500 quintali di pasta al giorno, che possono trovare sistemazione nel magazzino, grazie all'impianto di stoccaggio innovativo realizzato con il finanziamento PIA. Questo intervento si inserisce in un impianto ad elevata tecnologia che assicura standard di produzione elevati, ed in un sistema di gestione aziendale computerizzato che consente di pianificare la produzione e di evadere gli ordini con efficienza.
L'impresa utilizza materie prime di alta qualità controllate accuratamente nel laboratorio interno. Le fasi della produzione sono: l'impasto della semola di grano duro con l'acqua nelle vasche impastatrici (fase che consente la formazione del glutine), la trafilatura (con trafile sia in teflon che in bronzo), l'essiccazione (che avviene a temperature non elevate).
L'impresa è molto attiva sul lato della ricerca e dell'innovazione. Il progetto finanziato dal PIA/PIT2, anche se non ha previsto la diretta partecipazione di un centro di ricerca esterno, ha trovato degli spunti di sviluppo nella collaborazione con il Politecnico di Bari; collaborazione che ha permesso di predisporre un modello matematico per determinare la quantità ottimale da produrre per ciascun formato di pasta, in funzione del lotto minimo economico da vendere e della quantità ottimale di stoccaggio.
Attualmente l'azienda ha attivato una cooperazione con la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa per un progetto di ricerca biomedicale volto a prevenire l'insufficienza cardiaca dopo infarto con il cibo, utilizzando la pasta come veicolo dei principi farmacologicamente attivi. Questo progetto, ha affermato l'imprenditore, esalta il valore strategico dell'investimento in innovazione e sottolinea l'importante ruolo che l'impresa ha assegnato al dialogo con il mondo della ricerca per contrastare la difficile situazione economica e finanziaria attuale.
L'impresa aveva previsto di assumere un lavoratore in seguito al piano di investimenti, cosa che ha fatto.
L'imprenditore ha partecipato a diversi incontri, organizzati ad Andria (comune capofila del PIT2), nei quali ha potuto conoscere i soggetti gestori del PIT2 e prendere visione di tutti gli interventi previsti dal programma. In questo modo ha percepito l'importanza dello strumento per lo sviluppo locale del territorio e ha dato ancora più valore ai suoi investimenti.
L'imprenditore si è dichiarato soddisfatto del funzionamento del PIA/PIT2, perché gli ha consentito di intervenire nella produzione e nella gestione delle attività, ed ha fornito un

sostanzioso aiuto per migliorare la qualità dell'azienda da tutti i punti di vista. Grazie al PIA/PIT2 è stata realizzata anche la certificazione ambientale EMAS.

tab. 26 - Funzionamento delle CME del PIA/PIT2 per l'"Impresa 7 PIA/PIT2"

Impresa 7 PIA/PIT2			
n.	**CONTESTO**	**MECCANISMO**	**ESITO**
1	Il PIA/PIT2 è uno strumento agevolativo complesso che richiede ottime capacità progettuali e un impegno notevole nella presentazione di una proposta di investimento.	La difficoltà di presentare un progetto di agevolazione può scoraggiare le imprese che non si sentono sufficientemente forti per partecipare. Oppure, può sostenere l'orgoglio delle imprese che si sentono forti e che vogliono misurarsi con una nuova sfida in grado di sottolineare, ancora una volta, la loro forza.	Non è stato difficile presentare domanda di agevolazione, perché il bando è stato ben strutturato. La difficoltà è stata incontrata dall'impresa nel pensare, disegnare e realizzare un progetto complesso come quello finanziato.
2	L'amministrazione più vicina alle imprese, grazie alla gestione locale del PIT2 in cui si inserisce il PIA; l'integrazione del PIA con gli altri progetti del PIT2 che lo rende uno strumento agevolativo non isolato ma inserito in un programma di sviluppo del territorio; e la difficoltà di redigere una buona proposta progettuale, sono elementi che concorrono a ridurre la possibilità di azioni clientelari.	Se il clientelismo non è percepito come unica alternativa possibile, si stimola la propensione al rischio e si alimenta la fiducia delle imprese nelle proprie possibilità di successo.	L'impresa non ha percepito nessuna possibilità di alterazione della regolarità del PIA/PIT2 per la presenza di pratiche di tipo clientelare.
3	Il PIA prevede una premialità per i progetti presentati dai consorzi.	La premialità e la possibilità del successo stimolano l'imprenditore a superare la paura di uscire dal proprio circolo ristretto e ad interagire per costruire reti lunghe.	Il meccanismo non ha funzionato in questo caso perché l'impresa ha presentato il progetto in forma individuale.
4	Il PIA contiene incentivi per l'innovazione.	L'incentivo stimola la propensione al rischio e al cambiamento.	L'incentivo non ha rappresentato uno stimolo all'innovazione. L'azienda punta da sempre sull'innovazione e sulla ricerca, crede che queste attività siano fondamentali per migliorare processi produttivi e prodotti della propria attività.
5	Il PIA prevede la collaborazione con centri di ricerca specializzati per le attività di ricerca, sviluppo e trasferimento tecnologico ed il sostegno per le spese sostenute.	In questo modo si stimola la propensione ad interagire e si riduce la percezione del rischio legato ai processi generativi di innovazione.	L'impresa non ha attivato una collaborazione per la realizzazione del progetto, essendosi comunque appoggiata al Politecnico di Bari per lo sviluppo di un modello matematico da usare nella gestione del magazzino. Il PIA non è stato un incentivo ad accrescere queste

			forme di collaborazione, attive sia prima che dopo il progetto.
6	Il PIA prevede incentivi volti a sostenere l'ampliamento della base produttiva.	L'incentivo stimola l'imprenditore a superare la paura del cambiamento e lo spinge a realizzare l'investimento che deve determinare maggiori ricavi e nuova occupazione.	Questo meccanismo ha funzionato con successo. L'incentivo ha spinto l'impresa a realizzare l'investimento, che era comunque preventivato ma inferiore nell'ammontare, ed ad assumere nuovi lavoratori.
7	Il PIA prevede incentivi per sostenere le spese per progetti aziendali di formazione specifica.	Il finanziamento di parte delle spese di formazione e la possibilità di presentare un proprio piano di formazione interna abbatte i dubbi sull'utilità dei corsi di formazione e ne facilita l'implementazione.	Questo meccanismo ha funzionato con successo. L'impresa ha attuato, con risultati soddisfacenti, un piano di formazione interna che è servita ad aumentare le competenze dei dipendenti dell'azienda.
8	All'interno del PIA l'affidabilità finanziaria e patrimoniale del proponente è considerata un elemento importante nella valutazione del progetto.	Per ottenere il finanziamento gli imprenditori sono spinti a raggiungere un discreto equilibrio finanziario interno.	L'impresa ha gestito bene la sua situazione finanziaria. L'investimento è stato assorbito e non ha causato squilibri, anche perché non ci sono stati ritardi nell'erogazione delle agevolazioni.
9	Il PIA prevede una premialità per i settori tradizionali, ed in particolare del TAC.	La premialità aumenta la speranza del successo per gli imprenditori di questi comparti e gli spinge a presentare una proposta di investimento.	Questo meccanismo non ha funzionato: l'impresa non fa parte del settore TAC.

Fonte: ns. elaborazione

L'"Impresa 9 PIA/PIT2" ha presentato un progetto di 7.074.659,00 euro per cui ha chiesto un finanziamento di 3.224.315,79 euro. Il progetto fa capo ad un consorzio nato nel 1999 grazie alla volontà di 6 aziende con differenze competenze, ma tutte specializzate in vari settori della catena logistica, che hanno deciso di mettersi insieme per costituire una società in grado di fornire pacchetti logistici integrati. Questo consorzio opera nel settore dello stoccaggio, del trasporto e della movimentazione di merci per tutte le categorie merceologiche (in particolare per il food secco, freschissimo, fresco e surgelato).
Con il finanziamento PIA/PIT2 è stata realizzata una nuova unità produttiva che è operativa: si tratta di un complesso logistico che dispone di 10.000 mq di celle frigorifere, e di altri 10.000 mq dedicati allo stoccaggio delle merci. La nuova struttura, racconta l'imprenditore, è un polo del freddo flessibile, dinamico e altamente tecnologico, in grado di rispondere alle esigenze del Mezzogiorno di movimentare e trasportare i prodotti agroalimentari (e non solo). Oltre a questa nuova sede di Bitonto l'impresa ha altre cinque piattaforme logistiche in Puglia, due in Campania, una nel Lazio e due in Calabria; dispone di ampi spazi di stoccaggio e di celle refrigerate per il controllo delle temperature da + 5° a -25°, e di una flotta composta da oltre 150 mezzi frigoriferi.
Il progetto di ricerca e sviluppo legato all'ampliamento della base produttiva ha portato alla realizzazione dei componenti hardware e software con i quali acquisire e gestire le informazioni per la tracciabilità della catena del freddo, in modo da monitorare e controllare in qualsiasi momento le condizioni dei prodotti nelle celle frigorifere dei mezzi durante la fase di trasporto e sino alla consegna al cliente. Il progetto ha portato alla costruzione di una centralina (Eyes), che, installata sui mezzi di trasporto del consorzio, consente di verificare le condizioni di bordo

del veicolo e di trasmetterle, assieme alla sua posizione sul territorio, all'ufficio di controllo. Questo dispositivo è stato sviluppato grazie alla collaborazione con il Dipartimento di Ingegneria dell'innovazione dell'Università di Lecce.
Grazie al finanziamento PIA/PIT2 l'impresa ha assunto 100 nuovi dipendenti, di cui 20 donne.
Secondo l'imprenditore i problemi principali legati al PIA/PIT2 sono stati: gli eccessivi oneri burocratici, la lentezza delle procedure e i ritardi nell'erogazione delle agevolazioni. Tutto questo ha messo in grave difficoltà l'azienda che ha rischiato il default finanziario. L'imprenditore ha raccontato di conoscere il programma del PIT2 e gli interventi previsti, ma non ha avuto rapporti con L'Ufficio Unico.

tab. 27 - Funzionamento delle CME del PIA/PIT2 per l'"Impresa 9 PIA/PIT2"

Impresa 9 PIA/PIT2			
n.	**CONTESTO**	**MECCANISMO**	**ESITO**
1	Il PIA/PIT2 è uno strumento agevolativo complesso che richiede ottime capacità progettuali e un impegno notevole nella presentazione di una proposta di investimento.	La difficoltà di presentare un progetto di agevolazione può scoraggiare le imprese che non si sentono sufficientemente forti per partecipare. Oppure, può sostenere l'orgoglio delle imprese che si sentono forti e che vogliono misurarsi con una nuova sfida in grado di sottolineare, ancora una volta, la loro forza.	Il PIA/PIT2 ha rappresentato un'opportunità per l'impresa, che ha saputo coglierla nonostante la complessità e la rischiosità non solo dello strumento agevolativo, ma anche della proposta progettuale presentata. Lo stimolo alla partecipazione al bando è venuto dall'avere un'idea considerata strategica per l'impresa e dall'occasione di realizzarla grazie al PIA.
2	L'amministrazione più vicina alle imprese, grazie alla gestione locale del PIT2 in cui si inserisce il PIA; l'integrazione del PIA con gli altri progetti del PIT2 che lo rende uno strumento agevolativo non isolato ma inserito in un programma di sviluppo del territorio; e la difficoltà di redigere una buona proposta progettuale, sono elementi che concorrono a ridurre la possibilità di azioni clientelari.	Se il clientelismo non è percepito come unica alternativa possibile, si stimola la propensione al rischio e si alimenta la fiducia delle imprese nelle proprie possibilità di successo.	L'impresa non ha percepito nessuna possibilità di alterazione della regolarità del PIA/PIT2 per la presenza di pratiche di tipo clientelare.
3	Il PIA prevede una premialità per i progetti presentati dai consorzi.	La premialità e la possibilità del successo stimolano l'imprenditore a superare la paura di uscire dal proprio circolo ristretto e ad interagire per costruire reti lunghe.	Il meccanismo ha funzionato perché il progetto è stato presentato da un consorzio. Ma la premialità del PIA per i progetti presentati da raggruppamenti di impresa non è stato uno stimolo a mettersi insieme, in quanto il consorzio già esisteva ed era operativo molto prima del PIA.
4	Il PIA contiene incentivi per l'innovazione.	L'incentivo stimola la propensione al rischio e al cambiamento.	L'incentivo ha aiutato lo sviluppo di innovazioni, ma non è stato fondamentale: il consorzio, anche per la natura dell'attività, è portato ad investire molto nello

			sviluppo e nella ricerca, viste come armi per competere.
5	Il PIA prevede la collaborazione con centri di ricerca specializzati per le attività di ricerca, sviluppo e trasferimento tecnologico ed il sostegno per le spese sostenute.	In questo modo si stimola la propensione ad interagire e si riduce la percezione del rischio legato ai processi generativi di innovazione.	L'impresa ha attivato una collaborazione con il Dipartimento di Innovazione dell'Università di Lecce. Questa collaborazione ha favorito lo sviluppo del progetto e consentito di innalzare il livello di conoscenze del consorzio e la qualificazione di quei tecnici che hanno lavorato a stretto contatto con i ricercatori dell'Università.
6	Il PIA prevede incentivi volti a sostenere l'ampliamento della base produttiva.	L'incentivo stimola l'imprenditore a superare la paura del cambiamento e lo spinge a realizzare l'investimento che deve determinare maggiori ricavi e nuova occupazione.	Questo meccanismo ha funzionato con successo. L'incentivo ha spinto l'impresa a realizzare l'investimento. Comunque, l'imprenditore ha dichiarato che anche senza il finanziamento il progetto sarebbe stato realizzato ugualmente.
7	Il PIA prevede incentivi per sostenere le spese per progetti aziendali di formazione specifica.	Il finanziamento di parte delle spese di formazione e la possibilità di presentare un proprio piano di formazione interna abbatte i dubbi sull'utilità dei corsi di formazione e ne facilita l'implementazione.	Questo meccanismo ha funzionato con successo. L'impresa ha attuato, con risultati soddisfacenti, un piano di formazione interna che è servita ad aumentare le competenze dei dipendenti dell'azienda.
8	All'interno del PIA l'affidabilità finanziaria e patrimoniale del proponente è considerata un elemento importante nella valutazione del progetto.	Per ottenere il finanziamento gli imprenditori sono spinti a raggiungere un discreto equilibrio finanziario interno.	L'impresa ha dovuto gestire la sua situazione finanziaria messa in difficoltà dagli investimenti e dai ritardi nelle erogazioni con capitali propri e debiti bancari.
9	Il PIA prevede una premialità per i settori tradizionali, ed in particolare del TAC.	La premialità aumenta la speranza del successo per gli imprenditori di questi comparti e gli spinge a presentare una proposta di investimento.	Questo meccanismo non ha funzionato: l'impresa non fa parte del settore TAC.

Fonte: ns. elaborazione

L'"Impresa 10 PIA/PIT2" ha presentato un progetto di 2.148.585,00 euro per cui ha chiesto un finanziamento di 1.084.155,79 euro. L'impresa, nata nel 1995, è attiva nel settore della ristorazione collettiva (la clientela è rappresentata da enti pubblici e privati: aziende ospedaliere, scuole, università, istituti di pena, enti militari, case di riposo, cliniche private e comunità in genere) ed in quella commerciale. La sua sede principale è a Milano, ma ha altre sedi in Basilicata e in Puglia.

Nell'Area Nord Barese l'impresa ha realizzato, grazie ai finanziamenti PIA/PIT2, un nuovo impianto per la produzione di pasti per la ristorazione collettiva, che abbina l'automatizzazione dell'intero ciclo industriale con l'informatizzazione di tutto il processo produttivo, dall'ordine alla consegna. Per l'impianto realizzato hanno anche vinto un premio regionale per l'innovazione tecnologica.

Secondo l'imprenditore, il problema principale del PIA/PIT2 è che i tempi di pagamento delle quote di finanziamento sono stati troppo lunghi a causa delle rigide procedure di controllo. Questi ritardi hanno creato grosse difficoltà finanziarie, difficoltà che l'impresa ha dovuto gestire con risorse proprie e appesantendo il bilancio aziendale.

Il rapporto con chi ha gestito il PIA/PIT non è stato sempre positivo. È mancata chiarezza nelle regole di funzionamento, soprattutto da parte della regione. Per questo difetto di comunicazione l'azienda è incorsa in errori nei tempi e nelle modalità di preparazione di alcuni documenti, errori che le hanno impedito di accedere a tutti i finanziamenti previsti. Invece, a parere dell'intervistato, è stato positivo il rapporto con Pugliasviluppo[142], da cui hanno ricevuto aiuto, assistenza e comprensione.
L'imprenditore sostiene che sia necessario che al disegno di uno strumento di agevolazione come il PIA, in genere realizzato bene, si accompagni il sostegno nella fase di attuazione con risorse e competenze adeguate a facilitare l'investimento delle imprese, anziché complicarlo, e ad esercitare un controllo serio sulla realizzazione di ogni progetto per evitare furbizie e illegalità. L'impressione, continua l'imprenditore, è che sia stato sottovalutato il fabbisogno di risorse (umane e operative) dello strumento PIA, con la conseguenza che il carico di lavoro amministrativo e gestionale è ricaduto sulle spalle di pochi.
I problemi incontrati nell'attuazione del PIA sono stati aumentati dalle difficoltà avute con il consulente che gli ha seguiti, purtroppo male, e che hanno causato gli intoppi che hanno rallentato la realizzazione degli investimenti.
I lavoratori assunti in seguito all'investimento sono stati 20, invece dei 24 inseriti nel progetto. La difficoltà di mantenere il livello di assunzioni dichiarato è dovuto alla crisi che ha colpito l'economia italiana e mondiale.

tab. 28 - Funzionamento delle CME del PIA/PIT2 per l'"Impresa 10 PIA/PIT2"

Impresa 10 PIA/PIT2			
n.	**CONTESTO**	**MECCANISMO**	**ESITO**
1	Il PIA/PIT2 è uno strumento agevolativo complesso che richiede ottime capacità progettuali e un impegno notevole nella presentazione di una proposta di investimento.	La difficoltà di presentare un progetto di agevolazione può scoraggiare le imprese che non si sentono sufficientemente forti per partecipare. Oppure, può sostenere l'orgoglio delle imprese che si sentono forti e che vogliono misurarsi con una nuova sfida in grado di sottolineare, ancora una volta, la loro forza.	Non è stato difficile presentare il progetto di investimento per il PIA, anche perché l'impresa ha avuto modo di partecipare ad altri bandi di finanziamento (legge 488/92). Però la complessità dello strumento e del progetto da presentare ha rappresentato un ostacolo per l'impresa, soprattutto a posteriori, a seguito delle difficoltà emerse.
2	L'amministrazione più vicina alle imprese, grazie alla gestione locale del PIT2 in cui si inserisce il PIA; l'integrazione del PIA con gli altri progetti del PIT2 che lo rende uno strumento agevolativo non isolato ma inserito in un programma di sviluppo del territorio; e la difficoltà di redigere una buona proposta progettuale, sono elementi che concorrono a	Se il clientelismo non è percepito come unica alternativa possibile, si stimola la propensione al rischio e si alimenta la fiducia delle imprese nelle proprie possibilità di successo.	L'impresa non ha percepito nessuna possibilità di alterazione della regolarità del PIA/PIT2 per la presenza di pratiche di tipo clientelare. Questa percezione non è dovuta all'integrazione del PIA con gli altri progetti del PIT2, né alla vicinanza delle amministrazioni, perché l'impresa non conosce gli interventi del PIT2 e nemmeno le

[142] Puglia Sviluppo SpA è una società della Regione Puglia che ha lo scopo di concorrere, in attuazione dei piani, programmi e indirizzi, allo sviluppo economico e sociale del territorio per conto e su richiesta della Regione. Fino al dicembre 2008 la Società era controllata da Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (prima ancora Sviluppo Italia), poi è passata alla Regione Puglia.

	ridurre la possibilità di azioni clientelari.		sua autorità di gestione.
3	Il PIA prevede una premialità per i progetti presentati dai consorzi.	La premialità e la possibilità del successo stimolano l'imprenditore a superare la paura di uscire dal proprio circolo ristretto e ad interagire per costruire reti lunghe.	Il meccanismo non ha funzionato perché il progetto è stato presentato da un'impresa singola.
4	Il PIA contiene incentivi per l'innovazione.	L'incentivo stimola la propensione al rischio e al cambiamento.	L'innovazione rappresenta un punto fermo per l'impresa. L'incentivo ha sicuramente ridotto la percezione del rischio insita nei processi di innovazione e favorito l'investimento in ricerca e sviluppo.
5	Il PIA prevede la collaborazione con centri di ricerca specializzati per le attività di ricerca, sviluppo e trasferimento tecnologico ed il sostegno per le spese sostenute.	In questo modo si stimola la propensione ad interagire e si riduce la percezione del rischio legato ai processi generativi di innovazione.	L'impresa non ha attivato alcuna collaborazione. Il meccanismo non ha funzionato.
6	Il PIA prevede incentivi volti a sostenere l'ampliamento della base produttiva.	L'incentivo stimola l'imprenditore a superare la paura del cambiamento e lo spinge a realizzare l'investimento che deve determinare maggiori ricavi e nuova occupazione.	Questo meccanismo ha funzionato con successo. L'incentivo ha spinto l'impresa a realizzare l'investimento. Comunque, l'imprenditore ha dichiarato che anche senza il finanziamento il progetto sarebbe stato realizzato ma con tempi e ammontare differenti.
7	Il PIA prevede incentivi per sostenere le spese per progetti aziendali di formazione specifica.	Il finanziamento di parte delle spese di formazione e la possibilità di presentare un proprio piano di formazione interna abbatte i dubbi sull'utilità dei corsi di formazione e ne facilita l'implementazione.	Questo meccanismo ha funzionato con successo. L'impresa ha attuato, con risultati soddisfacenti, un piano di formazione interna che è servita ad aumentare le competenze dei dipendenti dell'azienda.
8	All'interno del PIA l'affidabilità finanziaria e patrimoniale del proponente è considerata un elemento importante nella valutazione del progetto.	Per ottenere il finanziamento gli imprenditori sono spinti a raggiungere un discreto equilibrio finanziario interno.	Il buon equilibrio finanziario dell'impresa è stato messo in sofferenza dai ritardi nell'erogazione delle agevolazioni.
9	Il PIA prevede una premialità per i settori tradizionali, ed in particolare del TAC.	La premialità aumenta la speranza del successo per gli imprenditori di questi comparti e gli spinge a presentare una proposta di investimento.	Questo meccanismo non ha funzionato: l'impresa non fa parte del settore TAC.

Fonte: ns. elaborazione

L'"Impresa 11 PIA/PIT2" ha presentato un progetto di 3.040.000,00 euro per cui ha chiesto un finanziamento di 1.540.500,00 euro.
L'impresa, costituita nel 1977, sfrutta l'iniezione di materiali termoplastici per realizzare delle calzature che costituiscono una nicchia di mercato: ciabatte tipo mare e doposci. L'azienda, per dimensione, è oggi tra le principali della zona. Realizza in proprio i prototipi, li propone alla clientela, e poi produce il prodotto. Il mercato principale dell'azienda è quello del Nord Europa,

dove le vendite dei doposci sono maggiori. Nel corso degli ultimi anni l'azienda è riuscita a consolidare la propria posizione su questi mercati.
Con il progetto PIA/PIT2 l'impresa ha affrontato il problema di rendere i doposci impermeabili; le cuciture delle tomaie, infatti, presentano parti che fanno passare l'acqua. Per evitare di ricorrere alle calzature interamente in gomma, che non permettono una buona traspirazione del piede, l'impresa ha pensato di applicare uno speciale nastro nella parte interna della scarpa in coincidenza della cucitura che unisce il fondo alla tomaia.
Questa innovazione è stata realizzata, ma il prodotto non è stato commercializzato, ed è tenuto in sospeso, per i costi eccessivi di produzione, che lo rendono poco concorrenziale sul mercato.
L'azienda ha 165 dipendenti. L'incremento occupazionale previsto in seguito all'investimento di 10 unità è stato realizzato. La metà dei 10 lavoratori occupati sono donne.
L'intervistato afferma che hanno partecipato al PIA/PIT2 come impresa singola perché nel Sud è difficile cooperare con le altre aziende per due problemi. Il primo è di carattere culturale ed è legato all'individualismo dell'imprenditore ed alla ritrosia di parlare con gli altri dei propri affari per la paura di essere copiati e di perdere un vantaggio competitivo (reale o supposto tale). Il secondo è un problema tecnico che si collega alla difficoltà di mettersi insieme a causa delle lungaggini burocratiche e della complessità delle procedure.
Secondo l'imprenditore le leggi di finanziamento come il PIA/PIT sono troppo complicate e richiedono troppi passaggi burocratici che rallentano i tempi delle concessioni. Sarebbe più opportuno che l'agevolazione fosse concessa immediatamente dopo aver superato la selezione, altrimenti ne viene meno l'utilità, visto che l'imprenditore ha tempi ridotti per fare un investimento.
L'intervistato sostiene ancora che sarebbe necessario coordinare tutte le autorità che intervengono nel processo di gestione di questi progetti e ridurre i passaggi all'interno della pubblica amministrazione, perché, quando questi passaggi sono in numero elevato, possono rallentare il processo e aumentare il rischio di generare fenomeni di corruzione o comportamenti illegali. Inoltre, continua, manca il controllo a posteriori di questi strumenti, mentre sarebbe necessario che si andasse a verificare puntualmente cosa è stato fatto, quanto è stato speso, punendo con decisione e inflessibilità i casi di insolvenza e i comportamenti scorretti.
L'imprenditore non ha avuto nessun rapporto con le autorità di gestione del PIT2, del quale non conosce il programma e gli interventi. Il loro unico contatto è stato la regione, con la quale hanno interagito solo in maniera indiretta attraverso il proprio consulente.

tab. 29 - Funzionamento delle CME del PIA/PIT2 per l'"Impresa 11 PIA/PIT2"

Impresa 11 PIA/PIT2			
n.	**CONTESTO**	**MECCANISMO**	**ESITO**
1	Il PIA/PIT2 è uno strumento agevolativo complesso che richiede ottime capacità progettuali e un impegno notevole nella presentazione di una proposta di investimento.	La difficoltà di presentare un progetto di agevolazione può scoraggiare le imprese che non si sentono sufficientemente forti per partecipare. Oppure, può sostenere l'orgoglio delle imprese che si sentono forti e che vogliono misurarsi con una nuova sfida in grado di sottolineare, ancora una volta, la	L'impresa ha partecipato al PIA/PIT2 convinta della bontà del proprio progetto e accettando la complessità dello strumento agevolativo come una sfida.

		loro forza.	
2	L'amministrazione più vicina alle imprese, grazie alla gestione locale del PIT2 in cui si inserisce il PIA; l'integrazione del PIA con gli altri progetti del PIT2 che lo rende uno strumento agevolativo non isolato ma inserito in un programma di sviluppo del territorio; e la difficoltà di redigere una buona proposta progettuale, sono elementi che concorrono a ridurre la possibilità di azioni clientelari.	Se il clientelismo non è percepito come unica alternativa possibile, si stimola la propensione al rischio e si alimenta la fiducia delle imprese nelle proprie possibilità di successo.	L'impresa non ha percepito nessuna possibilità di alterazione della regolarità del PIA/PIT2 per la presenza di pratiche di tipo clientelare. Questa percezione non è dovuta all'integrazione del PIA con gli altri progetti del PIT2, né alla vicinanza delle amministrazioni, perché l'impresa non conosce gli interventi del PIT2 e nemmeno le sua autorità di gestione.
3	Il PIA prevede una premialità per i progetti presentati dai consorzi.	La premialità e la possibilità del successo stimolano l'imprenditore a superare la paura di uscire dal proprio circolo ristretto e ad interagire per costruire reti lunghe.	Il meccanismo non ha funzionato perché il progetto è stato presentato da un'impresa singola.
4	Il PIA contiene incentivi per l'innovazione.	L'incentivo stimola la propensione al rischio e al cambiamento.	Il meccanismo ha funzionato: l'incentivo è servito a stimolare l'impresa ad investire in ricerca e sviluppo per innovare i propri prodotti.
5	Il PIA prevede la collaborazione con centri di ricerca specializzati per le attività di ricerca, sviluppo e trasferimento tecnologico ed il sostegno per le spese sostenute.	In questo modo si stimola la propensione ad interagire e si riduce la percezione del rischio legato ai processi generativi di innovazione.	L'impresa non ha attivato alcuna collaborazione. Il meccanismo non ha funzionato.
6	Il PIA prevede incentivi volti a sostenere l'ampliamento della base produttiva.	L'incentivo stimola l'imprenditore a superare la paura del cambiamento e lo spinge a realizzare l'investimento che deve determinare maggiori ricavi e nuova occupazione.	Questo meccanismo ha funzionato con successo. Comunque, l'impresa avrebbe realizzato il progetto anche senza il finanziamento, ma con tempi e ammontare differenti.
7	Il PIA prevede incentivi per sostenere le spese per progetti aziendali di formazione specifica.	Il finanziamento di parte delle spese di formazione e la possibilità di presentare un proprio piano di formazione interna abbatte i dubbi sull'utilità dei corsi di formazione e ne facilita l'implementazione.	Questo meccanismo ha funzionato con successo. L'impresa ha attuato, con risultati soddisfacenti, un piano di formazione interna che è servita ad aumentare le competenze dei dipendenti dell'azienda.
8	All'interno del PIA l'affidabilità finanziaria e patrimoniale del proponente è considerata un elemento importante nella valutazione del progetto.	Per ottenere il finanziamento gli imprenditori sono spinti a raggiungere un discreto equilibrio finanziario interno.	Il buon equilibrio finanziario dell'impresa è stato messo in sofferenza dai ritardi nell'erogazione delle agevolazioni, a cui l'impresa ha sopperito con la riduzione dei costi interni.
9	Il PIA prevede una premialità per i settori tradizionali, ed in particolare del TAC.	La premialità aumenta la speranza del successo per gli imprenditori di questi comparti e gli spinge a presentare una proposta di investimento.	Questo meccanismo ha funzionato perché l'impresa fa parte del settore TAC.

Fonte: ns. elaborazione

Dopo aver esaminato il funzionamento delle Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito (CME) per ogni progetto di investimento realizzato, proviamo a generalizzare le conclusioni ricorrendo alla sintesi dei risultati riportati nella tabella 30. Qui è espresso il giudizio su ogni configurazione CME: "+" indica che il meccanismo ha funzionato con successo; "+/-" che il meccanismo ha funzionato con parziale successo; "-" che il meccanismo non ha funzionato.

tab. 30 - Risultato delle Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito (CME) del PIA/PIT2

	Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito								
Imprese	**CME1**	**CME2**	**CME3**	**CME4**	**CME5**	**CME6**	**CME7**	**CME8**	**CME9**
Impresa 2 PIA/PIT2	+	+/-	+	-	+/-	+/-	-	+/-	-
Impresa 5 PIA/PIT2	+	+	-	-	-	+/-	+	+/-	-
Impresa 7 PIA/PIT2	+	+	-	-	-	+/-	+	+	-
Impresa 9 PIA/PIT2	+	+	+/-	+/-	+	+/-	+	+/-	-
Impresa 10 PIA/PIT2	+/-	+/-	-	+/-	-	+/-	+	+/-	-
Impresa 11 PIA/PIT2	+	+/-	-	+	-	+/-	+	+/-	+

Note: "+" = funzionato con successo, "+/-" = ha funzionato parzialmente; "-" = non ha funzionato.
Fonte: ns. elaborazione

La prima configurazione (CME1), secondo la quale la complessità del PIA/PIT2 non ha rappresentato un ostacolo per le imprese ma una sfida e un incentivo a misurarsi partecipando al bando, ha agito complessivamente con successo. Le imprese hanno trovato stimolante preparare un progetto di investimento integrato, o rielaborare un progetto che avevano in essere e che era in sospeso, per concorrere all'ottenimento delle agevolazioni. In questo modo si è creata una selezione alla base, per cui le imprese più forti e convinte della bontà del proprio programma di investimenti e con una discreta capacità di progettazione sono riuscite ad ottenere le agevolazioni e a realizzare l'intervento.
La seconda configurazione (CME2), secondo la quale un'amministrazione più vicina alle imprese, l'integrazione del PIA con gli altri progetti del PIT2 e la complessità della proposta progettuale per concorrere alle agevolazioni del PIA riducono la possibilità di azioni clientelari e favoriscono la propensione al rischio degli imprenditori, alimentando la fiducia delle imprese nelle proprie possibilità, ha agito con successo. In alcuni casi si è trattato di un successo parziale perché la percezione di una concorrenza leale tra le imprese e non basata su fenomeni di clientelismo non è dovuta all'integrazione del PIA con gli altri progetti del PIT2, né alla vicinanza delle amministrazioni, visto che alcune imprese hanno dichiarato di non conoscere gli interventi del PIT2 e le sue autorità di gestione. In questi casi le imprese hanno semplicemente avuto fiducia nella regolarità delle procedure.
La terza configurazione (CME3), secondo la quale la premialità prevista dal PIA a favore dei progetti presentati dai consorzi stimola l'imprenditore ad interagire per costruire reti di relazione e collaborazione con altre imprese, non ha funzionato appieno. In quattro casi su sei il meccanismo non ha agito in quanto il progetto di investimento è stato presentato da aziende singole. In un altro caso il meccanismo ha agito parzialmente perché il progetto è stato sì presentato da un consorzio, ma questo non si è costituito in funzione del PIA, essendo già operativo da alcuni anni. Nell'unico caso in cui il meccanismo ha funzionato con successo l'incentivo PIA ha favorito veramente la creazione di una rete tra imprese che continua ad esistere e ad evolversi anche oltre gli investimenti realizzati nell'ambito del programma integrato di agevolazione.
La quarta configurazione (CME4), secondo la quale gli incentivi del PIA per l'innovazione stimolano la propensione al rischio e al cambiamento dell'imprenditore e favoriscono gli

investimenti in ricerca e sviluppo, ha funzionato parzialmente. Nella metà dei casi il meccanismo non ha agito, perché le imprese avrebbero comunque fatto gli investimenti in innovazione anche senza l'agevolazione. Si tratta di realtà per le quali la ricerca e lo sviluppo di nuovi prodotti o di nuovi processi rappresenta un punto fermo della strategia competitiva. Nell'altra metà dei casi il meccanismo ha agito con successo o con parziale successo e l'incentivo ha veramente stimolato le imprese nella realizzazione di progetti di investimento innovativi.
La quinta configurazione (CME5), secondo la quale la collaborazione prevista dal PIA con centri di ricerca specializzati per le attività di ricerca, sviluppo e trasferimento tecnologico ed il sostegno per le spese sostenute riduce la percezione del rischio legato ai processi generativi di innovazione e favorisce la realizzazione degli investimenti, non ha funzionato come desiderato. Solo per due progetti di ricerca le imprese hanno attivato collaborazioni con centri specializzati. Per i restanti quattro le attività legate all'innovazione sono state sviluppate autonomamente utilizzando le risorse interne alle aziende. In questo modo non si è riusciti a creare un legame forte e stabile tra il mondo delle imprese e quello della ricerca.
La sesta configurazione (CME6), secondo la quale gli incentivi volti a sostenere l'ampliamento della base produttiva stimolano l'imprenditore a superare la paura del cambiamento e a realizzare investimenti per migliorare la propria capacità competitiva e generare nuova occupazione, ha avuto un successo parziale. Gli imprenditori hanno ammesso che avrebbero realizzato comunque gli investimenti anche senza il finanziamento PIA, magari con differenze nell'ammontare o nei tempi. Quindi, l'incentivo è servito solo ad anticipare le scelte di investimento e ad aumentarne (non sempre) l'importo.
La settima configurazione (CME7), secondo la quale il finanziamento di progetti aziendali di formazione specifica creati internamente dalle imprese e quindi volti a rispondere alle loro esigenze particolari abbatte i dubbi sull'utilità dei corsi di formazione e ne facilita l'implementazione, ha avuto successo. Tutti gli imprenditori, tranne uno, hanno dichiarato di aver realizzato con esiti soddisfacenti i corsi di formazione per i dipendenti previsti dai progetti di investimento. L'unico caso di insuccesso è legato ad un'impresa che non ha realizzato la formazione, nonostante fosse inserita nel programma presentato.
L'ottava configurazione (CME8), che sfrutta il principio dell'affidabilità finanziaria e patrimoniale del proponente per la valutazione del progetto e che spinge a raggiungere un equilibrio finanziario interno per ottenere il finanziamento del PIA, ha agito con parziale successo. Per partecipare al PIA le imprese hanno dovuto presentare un conto patrimoniale e finanziario in equilibrio, ma a causa delle spese di investimento e dei ritardi nell'erogazione delle agevolazioni questo equilibrio è stato messo a dura prova costringendo molte aziende a ricorrere a misure eccezionali (in genere prestiti dal sistema bancario) per evitare il default.
La nona configurazione (CME9), secondo la quale la premialità prevista dal PIA per i settori del tessile-abbigliamento e del calzaturiero aumenta la speranza del successo per gli imprenditori di questi comparti e gli spinge a presentare una proposta di investimento, non ha funzionato: solo un'impresa tra quelle finanziate appartiene a questi settori.

tab. 31 - Sintesi dei risultati delle Configurazioni CME del PIA/PIT2

CME	Descrizione	Risultati
CME1	Complessità PIA/PIT	Ha agito complessivamente con successo. Le imprese hanno trovato stimolante preparare un progetto di investimento integrato. Si è creata una selezione alla base delle imprese più forti
CME2	Clientelismo	Ha agito con successo, anche se in alcuni casi si è trattato di un successo parziale non dovuto alle particolarità del PIA/PIT, visto che alcune imprese hanno dichiarato di non

		conoscere gli interventi del PIT2 e le sue autorità di gestione
CME3	Premialità consorzi	Non ha funzionato appieno. In quattro casi su sei il meccanismo non ha agito. In un altro caso il progetto è stato sì presentato da un consorzio, ma questo non si è costituito in funzione del PIA, essendo già operativo da alcuni anni
CME4	Innovazione	Ha funzionato parzialmente. Nella metà dei casi il meccanismo non ha agito perché le imprese avrebbero investito in innovazione anche senza l'agevolazione
CME5	Centri di ricerca	Non ha funzionato come desiderato. Solo per due progetti di ricerca le imprese hanno attivato collaborazioni con centri specializzati
CME6	Ampliamento base produttiva	Ha avuto un successo parziale. Gli imprenditori avrebbero realizzato gli investimenti anche senza il finanziamento PIA, magari con differenze nell'ammontare o nei tempi
CME7	Formazione interna	Ha avuto successo. Tutti gli imprenditori, tranne uno, hanno dichiarato di aver realizzato con esiti soddisfacenti i corsi di formazione per i dipendenti previsti dai progetti di investimento
CME8	Equilibrio finanziario	Ha agito con parziale successo. Le spese di investimento e i ritardi nell'erogazione delle agevolazioni hanno messo a dura prova l'equilibrio finanziario
CME9	Premialità TAC	Non ha funzionato: solo un'impresa tra quelle finanziate appartiene ai settori premiali

Fonte: ns. elaborazione

CAPITOLO 8
I DUE PIA/PIT A CONFRONTO. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Introduzione

L'analisi sin qui realizzata ha permesso di evidenziare l'andamento del PIA/PIT a nord di Bari e di quello nel leccese. È stata elaborata una teoria (Configurazione di Contesto-Meccanismo-Esito) sul funzionamento di ciascun PIA/PIT, questa teoria è stata sottoposta a verifica attraverso lo studio dei documenti e il lavoro di ricerca sul campo, sono state tratte conclusioni sui risultati ottenuti, ed, infine, è stato valutato come e perché i meccanismi individuati abbiano o non abbiano agito.
In questo capitolo si cerca di fare un passo in avanti confrontando i risultati emersi da queste valutazioni per individuare le possibili analogie e differenze, far emergere le specificità di funzionamento dei meccanismi e analizzare l'influenza del contesto nel determinare il successo o meno della politica di agevolazione. Nella parte finale si riprendono in considerazione i risultati dei due PIA/PIT che vengono fuori dalle varie analisi, si esaminano le cause che li hanno depotenziati, si tracciano le conclusioni alle quali si è giunti sull'uso di questo tipo di agevolazioni alle imprese come politica di sviluppo e si suggeriscono dei possibili interventi di modifica per renderle più efficaci.

Il confronto tra le Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito (CME) dei due PIA/PIT

Nello studio sul funzionamento del PIA/PIT quale strumento di agevolazione alle imprese e intervento per una politica di sviluppo del territorio il primo passo è stato l'analisi valutativa di ognuno dei due PIA/PIT. Il passo successivo, che ci accingiamo a compiere, è il confronto tra i risultati delle nove Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito (CME) del Programma Integrato di Agevolazione salentino e di quello nord barese (tab. 1).

tab. 1 - Confronto tra i risultati delle Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito (CME) dei 2 PIA/PIT

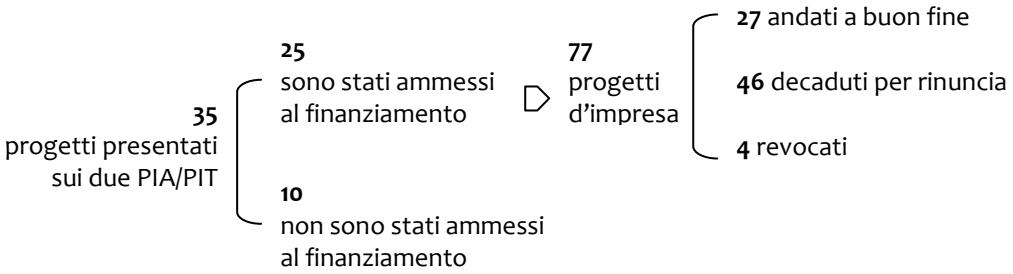
Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito																	
CME1		CME2		CME3		CME4		CME5		CME6		CME7		CME8		CME9	
Complessità PIA/PIT		Clientelismo		Prem. consorzi		Innovazione		Centri di ricerca		Ampl. base prod.		Formaz. interna		Equilibrio finanz.		Prem. TAC	
P9	P2	P9	P2	P9	P2	P9	P2	P9	P2	P9	P2	P9	P2	P9	P2	P9	P2
+	+	+	+/-	-	+	+	-	+	+/-	+	+/-	+	-	+/-	+/-	+	-
+	+	+	+	-	-	+	-	+	-	+	+/-	-	+	+/-	+/-	+	-
+	+	+	+	-	-	+	-	+	-	+	+/-	+	+	+/-	+	-	-
+	+	+	+	-	+/-	+/-	+/-	+/-	+	+/-	+/-	-	+	+/-	+/-	+	-
+	+/-	+	+/-	-	-	+/-	+/-	+/-	-	+/-	+/-	-	+	+/-	+/-	+	-
+	+	+	+/-	-	-	+/-	+	-	-	+	+/-	-	+	+	+/-	+	+
+		+		-		+		+		+		+/-		+		-	
+		+		-		+		+		+		+		+/-		-	

Note: "+" = funzionato con successo, "+/-" = ha funzionato parzialmente; "-" = non ha funzionato.
Fonte: ns. elaborazione

In questo paragrafo il confronto prende in considerazione tutti i meccanismi, nel paragrafo successivo, invece, si ritornerà, soffermandosi, su quelle configurazioni per cui le differenze tra i due territori sono state più evidenti.

La prima configurazione (CME1), quella riguardante la complessità del PIA/PIT come sfida alle imprese a misurare le proprie competenze, stimolando in questo modo anche il senso di orgoglio e l'autostima degli imprenditori per favorire la partecipazione al bando e incentivando, quindi, una sorta di autoselezione delle aziende più pronte e strutturate, ha ottenuto risposte simili per i due PIA/PIT: il meccanismo ha funzionato con successo in entrambi i casi. Tutte le imprese hanno reagito positivamente alla difficoltà di costruire un progetto vincente e lo hanno fatto convinte delle proprie capacità e della bontà del programma di investimento da realizzare. Questa configurazione ha dimostrato che, in un contesto in cui c'è una buona presenza imprenditoriale ma caratterizzata dall'eccessiva frammentazione, dalla debolezza finanziaria e dalla difficoltà di crescita, introdurre un incentivo pubblico agli investimenti strutturato in maniera complessa, perché integra un insieme di interventi che si devono legare tra di loro e richiede uno sforzo progettuale notevole alle aziende, vuol dire attivare un meccanismo che punta sulla capacità di attrazione dell'agevolazione per costringere le imprese a misurare le proprie energie in una competizione che è prima di tutto con sé stesse e poi con le concorrenti. In questo modo si selezionano le imprese più forti, più convinte di partecipare ad una "gara" per l'assegnazione di agevolazioni, con l'obiettivo di renderle leader territoriali e stimolare la crescita del contesto nel quale sono inserite. Questo è quello che è accaduto nei due PIA/PIT. Infatti, le imprese che hanno ottenuto il finanziamento sono per lo più "imprese finali forti" o al limite "imprese intermedie evolute", che, per dirla secondo l'approccio delle catene globali del valore (CGV) (Accetturo, Giunta, Rossi, 2011), entrano nel mercato cercando di agire da "locomotrici". La maggior parte di tali aziende è attiva sul mercato nazionale e internazionale come fornitrice diretta di beni e servizi che sono prodotti esclusivamente in Italia per mantenere un controllo immediato su tutte le fasi, garantirsi una qualità superiore e avvantaggiarsi del *brand* "*made in Italy*". In questo modo si sfrutta il legame con il territorio, attraverso un processo che interiorizza le caratteristiche originali del contesto e che dà valore alle differenze come elemento di distinzione rispetto alla concorrenza, per rendere unico il proprio prodotto o servizio. Tutto ciò consente all'impresa di essere più competitiva sul mercato internazionale. La partecipazione al PIA/PIT, con il finanziamento degli investimenti in ricerca e innovazione, ha rappresentato per molte imprese partecipanti il tentativo di rafforzare la propria posizione sulla catena globale del valore. Alcune aziende hanno cercato un avanzamento di processo usando l'introduzione di una nuova tecnologia per riorganizzare la produzione. È il caso del consorzio che offre pacchetti logistici integrati nel Sud Italia, il quale si è dotato di una centralina in grado di monitorare costantemente la temperatura delle celle frigorifere degli automezzi; oppure quello dell'azienda che produce pasta venduta sia in Italia che all'estero, che ha realizzato un impianto di stoccaggio basato su un magazzino automatico autoportante. Altre imprese hanno cercato un avanzamento attraverso la realizzazione di un prodotto a più alto valore di mercato. Ne sono un esempio l'azienda meccanica attiva a livello nazionale e internazionale che ha investito in una nuova benna frantumatrice, quella che vuole produrre radio-farmaci e quelle imprese dell'abbigliamento che hanno puntato su un nuovo campionario. Infine, ci sono imprese che stanno tentando un avanzamento funzionale, come quelle del consorzio per la realizzazione di una piattaforma multicanale innovativa, che si sono messe insieme accorpando funzioni diverse; e altre che stanno provando ad avanzare ponendosi in settori produttivi differenti, ma non distanti, rispetto a quello originale: è il caso dell'azienda produttrice di mobili che ha avviato un investimento per realizzare arredamento sanitario.

Se si esce dalla logica del funzionamento del meccanismo (e questo della configurazione CME1 ha funzionato) si scopre che l'altro lato della medaglia della "complessità" è quello delle imprese che non riescono a partecipare al PIA perché non ne sono capaci o non ne hanno i mezzi. Mentre da un lato risulta estremamente complicato riuscire a quantificare il volume complessivo di imprese che avrebbero voluto partecipare al PIA/PIT ma che non lo hanno fatto, dall'altro è possibile fare una riflessione per le aziende che hanno manifestato l'intenzione di partecipare e che successivamente sono uscite dalla gara. I progetti presentati alla manifestazione di interesse per entrambi i PIA/PIT sono stati in tutto 35. Di questi quelli ammessi al finanziamento sono stati 25 e quelli non ammessi 10.



I principali motivi di esclusione sono stati: carenze documentali, irregolarità nella domanda, mancato rispetto dei requisiti previsti dal bando (vedi i capitoli precedenti). L'analisi delle cause di non ammissione, quindi, individua nella difficoltà di preparare un progetto di investimento complesso come quello del PIA/PIT un elemento di selezione. Selezione che appare ancora più forte se si scorporano i progetti ammessi in funzione dell'investimento facente capo ad ogni singola impresa. Abbiamo così che i 25 progetti ammessi diventano 77 progetti d'impresa, di cui quelli che sono andati a buon fine sono solo 27, mentre 46 sono decaduti per rinuncia del proponente e 4 hanno subito la revoca per non aver rispettato gli obblighi previsti dal bando. Se molte rinunce sono dovute a problemi di natura finanziaria (ed in particolare alla difficoltà delle imprese di coprire la parte di investimento a proprio carico), una parte della colpa può essere imputabile alla severità delle norme da rispettare per l'ottenimento del finanziamento pubblico. Infatti, un eccesso di "tecnicismo" negli strumenti di agevolazione (AA.VV., 2009), anche se porta alla definizione di un quadro normativo più completo, può avere due effetti negativi. Il primo è quello di aumentare gli obblighi formali a cui le imprese devono attenersi, determinando oneri gravosi a tal punto da contribuire a ridurre l'attrattività degli strumenti di sostegno alle imprese e, conseguentemente, scoraggiando la partecipazione soprattutto per le imprese di minori dimensioni e meno strutturate. Il secondo effetto negativo può essere la distorsione nel giudizio sui piani di investimento perché ci si concentra sul rispetto degli aspetti formali legati alle norme predisposte e non su quegli elementi sostanziali che potrebbero permettere di distinguere un buon progetto aziendale da uno meno buono. Il rischio di questa logica è che con un'agevolazione di tipo "complesso" si potrebbe limitare l'accesso alle agevolazioni per progetti validi e si potrebbe finire per sostenere solo, o per lo più, quelle imprese che sarebbero in grado di fare investimenti in maniera autonoma. E quelle che non ne sono capaci e che non hanno nemmeno la forza di concorrere per ottenere un'agevolazione come quella del PIA/PIT? Per dare una risposta a queste ultime bisogna pensare di introdurre un sostegno (non necessariamente finanziario o comunque non solo) che sia basato sulla premialità alle idee, al saper fare, alla responsabilità degli imprenditori. In definitiva se la "complessità" dello strumento di agevolazione introduce elementi di selettività è un bene nel momento in cui avviene non in funzione del rispetto delle norme (per cui si distingue tra

progetti che le rispettano e progetti che non le rispettano), ma in funzione della qualità dei progetti, andando a discernere tra progetti di buona qualità e progetti di cattiva qualità. Quindi, per poter decidere come strutturare un intervento di sostegno alle imprese e quale grado di selettività inserire il punto di partenza è la conoscenza precisa dei fabbisogni del tessuto imprenditoriale di un dato territorio, dei suoi punti di forza e di debolezza, delle sue problematiche e delle sue potenzialità. Solo attraverso la conoscenza si possono costruire le misure più idonee a promuovere lo sviluppo locale. Nel paragrafo conclusivo questi elementi sono raccolti e rielaborati in una proposta di modifica della politica di incentivo alle imprese.

Risultato pressoché identico, ossia positivo, anche per la seconda configurazione (CME2), relativa alla possibilità che la collocazione del PIA all'interno di un programma ampio di interventi, quale quello del PIT, e l'importanza della dimensione locale, della partecipazione e dell'integrazione nella predisposizione e gestione delle azioni riducano l'eventualità di pratiche clientelari e favoriscano la propensione al rischio degli imprenditori. Nonostante la percezione diffusa che l'impiego di fondi pubblici favorisca logiche di accaparramento e spartizione e che le istituzioni siano afflitte da eccesso di burocrazia, corruzione e spreco di risorse (Cannari, Magnani, Pellegrini, 2009), in tutti e due i PIA/PIT il meccanismo attivato dalla configurazione CME2 ha funzionato con successo e tutte le imprese intervistate hanno dichiarato di non aver mai avuto dubbi sulla regolarità delle procedure e di aver puntato tutto sulla validità e serietà del progetto presentato. Però, se ben si guardano le risposte degli imprenditori si scopre che la convinzione dell'inesistenza, o dell'ininfluenza, del clientelismo non è propriamente legata al ruolo di garanzia esercitato dalle strutture del PIA/PIT o alla fiducia nelle modalità di attuazione del programma del PIT. Molti imprenditori hanno dichiarato di non essere a conoscenza del PIT, né di avere avuto rapporti con i suoi diversi enti di gestione territoriali. D'altronde non poteva essere diversamente visto che il PIA, anche se era inserito nel PIT che ha avito una regia territoriale, è stato diretto a livello regionale. Gli organi istituzionali con cui le imprese si sono dovute relazionale non sono stati quelli locali (gli "Uffici Unico") che hanno gestito la maggior parte degli interventi dei PIT, ma quelli regionali, in particolare la società di sviluppo regionale "Puglia Sviluppo spa". È mancata, quindi, nella gestione dello strumento di agevolazione quella spinta partecipativa, di coinvolgimento dei diversi attori locali e di integrazione che ha caratterizzato la *governance* dei PIT; e senza questa spinta gli imprenditori non hanno avuto modo di valutare la bontà di questo tipo di direzione e la sua capacità di evitare pratiche clientelari. Inoltre, a rendere ancora più difficile questo processo valutativo è stata la debolezza del rapporto delle aziende con gli uffici regionali, perché, nella maggior parte dei casi, questo rapporto è stato mediato dai consulenti che hanno affiancato gli imprenditori nella predisposizione e attuazione del programma di investimenti assoggettato al finanziamento pubblico. In definitiva, l'assenza di timori per la possibile presenza di favoritismi è legata soprattutto alle regole severe e puntuali da rispettare per accedere alle agevolazioni PIA e agli sforzi necessari per predisporre una proposta di investimento articolata e difficile. In questo senso si riconosce un merito alla "complessità" della configurazione precedente, per cui i tecnicismi e le regole non hanno rappresentato solo il mezzo con cui realizzare la selettività dei progetti, ma anche una barriera alla possibilità di pratiche clientelari. Il rischio, insito in questo approccio, è che si cada in un eccesso di formalismo, con gli effetti distorcenti di generare una selettività troppo forte e di concentrarsi in maniera quasi ossessiva sull'attenzione al rispetto delle norme, che abbiamo visto nella configurazione precedente.

La terza configurazione (CME3), secondo la quale la premialità prevista dal PIA a favore dei progetti presentati dai consorzi doveva stimolare l'imprenditore ad interagire per costruire reti

di relazione e collaborazione con altre imprese, è un meccanismo che sostanzialmente non ha funzionato per entrambi i PIA/PIT, anche se ci sono stati 5 programmi di investimento presentati da consorzi su un totale di 12 ammessi. Per mancato funzionamento si è inteso che il consorzio non ha rappresentato il momento per una reale collaborazione tra i suoi membri o che il consorzio preesisteva al PIA/PIT e non è stato favorito dall'incentivo.
Nel PIA/PIT9 il meccanismo ha agito in 3 casi, ma con insuccesso perché i consorzi sono stati creati solo per avere un punteggio maggiore e per aumentare le chance di finanziamento. Il progetto complessivo altro non era che la somma di tanti progetti facenti capo a ciascuna singola azienda del consorzio. Una volta ottenuto il finanziamento, ogni impresa ha realizzato il proprio progetto di investimento e interrotto qualsiasi contatto con le altre imprese del raggruppamento. Proviamo ad approfondire questi tre casi. Il primo riguarda un consorzio costruito per realizzare un investimento altamente tecnologico: la produzione di radio-farmaci. Il consorzio nasce attorno ad un'impresa creata da un imprenditore di Macerata che decide di impiantarla nel leccese per usufruire dell'agevolazione PIA. Questa azienda si carica di quasi tutto il progetto di investimento. Le altre imprese coinvolte (una di Pisa e due del leccese) hanno un ruolo di supporto per la fornitura delle apparecchiature e dei software. Subito dopo l'ammissione al finanziamento due imprese escono dal consorzio: una per fallimento e l'altra perché rinuncia all'investimento. Questo troncamento non impedisce la realizzazione del progetto. Il rapporto tra le imprese del consorzio, per quanto possa essere utile alla fine della realizzazione dell'investimento, assume più la connotazione di una relazione di fornitura che una vera e propria rete di collaborazione. Il titolare dell'impresa leader e il consulente che ha seguito lo sviluppo del progetto hanno creato una compagine che è risultata ben integrata sulla carta, date le competenze di ognuna, ma debole nella realtà. L'aver creato una rete di imprese provenienti da regioni diverse per realizzare un investimento che non trae vantaggi dalla localizzazione (avrebbe potuto essere fatto in qualsiasi altra regione) e in un territorio nel quale non si hanno legami con il tessuto produttivo, probabilmente, ha avuto come obiettivo principale l'ottenimento dell'agevolazione e non la creazione di uno stabile rapporto di cooperazione. Il secondo caso vede le due imprese consorziate portare avanti due progetti di investimento completamente diversi senza che ci siano stati contatti o collaborazioni: una realizza arredamento sanitario, l'altra produce vasche. La vicinanza territoriale, sono entrambe del leccese, anche se di aree differenti, e lo stimolo dell'agevolazione PIA/PIT non sono riusciti a favorire lo sviluppo di un rapporto più profondo tra le aziende, anche se i margini sono immaginabili, visto che entrambe sono impegnate nel settore del mobile. Ciascun imprenditore intervistato è sembrato indifferente al lavoro dell'altro ed alla possibilità di sviluppare sinergie, essendo ognuno concentrato esclusivamente sul proprio progetto di investimento e sull'attività dell'azienda; in questo modo, la spinta del consulente che ha raggruppato i due progetti in uno si è esaurita con il PIA/PIT. Come prima, il collante della cooperativa è sembrato essere solo l'ottenimento di un punteggio più alto nel momento della valutazione della manifestazione di interesse. Il terzo caso è relativo ad un consorzio di 4 aziende del tessile e abbigliamento leccesi, di cui due facenti capo allo stesso proprietario. Il legame tra le imprese si è dimostrato veramente effimero: non c'è stato un progetto di investimento comune, né la collaborazione per realizzare attività di ricerca e sviluppo; ogni impresa ha portato a termine il suo programma indipendentemente dalle altre. Anche se appartengono allo stesso settore gli imprenditori hanno detto di non avere avuto nessuna convenienza a svolgere delle attività in comune perché prodotti e mercati di sbocco sono completamente diversi (una produce abbigliamento donna per taglie forti con marchio proprio per il mercato nazionale, un'altra produce cappelli ed altri accessori, un'altra abbigliamento donna per conto terzi per il mercato estero).

Nel PIA/PIT2 i progetti presentati da consorzi sono stati due: in un caso il meccanismo non ha agito, nell'altro ha funzionato con successo favorendo una collaborazione vera e continua anche oltre il finanziamento. Quando il meccanismo non ha agito è perché il consorzio preesisteva al bando PIA/PIT, e quindi la premialità prevista dallo strumento agevolativo non è servita a mettere insieme le aziende (sei, tutte dell'area e attive nel campo della logistica). Interessante è il caso in cui il meccanismo ha funzionato con successo: si tratta di un consorzio di 4 imprese nato per realizzare e gestire, con il sostegno delle agevolazioni PIA/PIT, una innovativa piattaforma multicanale. Le imprese (due di Roma e due dell'area a nord di Bari) si sono aggregate, grazie all'iniziativa del titolare di una di queste che ha agito da leader, attorno ad un progetto che maturava da tempo e che ha sollecitato l'impegno di ognuna non solo nella fase della ricerca e della realizzazione degli investimenti, ma anche nella fase successiva della gestione. Il successo dell'iniziativa ha richiesto la messa in comune di competenze che non erano concentrate in una sola azienda. In questo modo ogni impresa, per apportare il suo contributo, si è dovuta convincere della bontà del progetto. Tale processo non è stato sempre facile: un'impresa è uscita dal gruppo, un'altra ha rinunciato al finanziamento agevolato ma ha continuato a collaborare, una nuova impresa è subentrata in una fase successiva. Il consorzio, quindi, sta subendo dei continui assestamenti, come è giusto che sia tra soggetti che con il tempo imparano a conoscersi, scoprendo quanto possono dare e quanto possono ricevere dalla rete. L'esilità iniziale che viene fuori dalla storia di questo consorzio, in continua tensione oscillatoria tra consolidamento e allentamento dei vincoli, sta lasciando spazio, man mano che si vede che la rete funziona e produce valore, ad un processo di ispessimento dei rapporti che rafforzano ed estendono i legami tra le imprese. Forse è proprio qui il segreto del suo successo: è riuscito a produrre valore attraverso il riconoscimento delle specifiche competenze di ogni impresa e dando forza alla reciproca specializzazione (Bartezzaghi e Rullani, 2008).
In definitiva, prendendo in considerazione l'insieme dei due territori oggetto della ricerca, si può parlare di un solo vero consorzio la cui creazione è stata favorita dai finanziamenti del PIA/PIT, un po' poco. Questi risultati non si spiegano con il settore di appartenenza delle imprese consorziate, perché il fallimento si è verificato sia quando le imprese erano dei settori tradizionali sia quando queste erano di settori a più alta tecnologia, né con la collocazione spaziale delle imprese, visto che la vicinanza territoriale non è stato uno stimolo sufficiente. Le probabili cause possono essere due. La prima può essere ricavata indirettamente dall'esempio del consorzio di successo: se non c'è divisione dei compiti in funzione delle abilità di ogni impresa e del riconoscimento di queste abilità la rete ha poche possibilità di nascere e funzionare. Nell'ambito dei due PIA/PIT, in tutti i casi di fallimento della spinta consortile è mancata questa attenzione alla creazione del valore, alle competenze specifiche di ogni azienda e all'individuazione del particolare contributo di ognuna alla realizzazione di un programma comune. La seconda causa è la sostanziale ritrosia degli imprenditori del Sud a stringere legami con gli altri imprenditori, ritrosia che l'incentivo economico non è riuscito a vincere. Esiste in queste aree un forte individualismo motivato dalla convinzione della forza delle proprie capacità personali e sostenuto dalla paura di condividere con gli altri una parte delle proprie conoscenze, riducendo in questo modo il vantaggio competitivo e mettendo a rischio i propri ricavi. Molto spesso non si tratta solo di preservare una propria autonomia, ma anche della difficoltà di riuscire a trovare imprese in grado di rispondere ai propri bisogni o delle quali fidarsi sufficientemente o comunque non così lontane da rendere il costo della collaborazione superiore ai suoi vantaggi[143]. Sicuramente, in questa ritrosia a creare reti c'è

[143] AA.VV., *Le aggregazioni di rete: modello vincente per la sostenibilità e lo sviluppo*, Rapporto Unicredit sulle piccole imprese e analisi comparata tra piccole e medie imprese manifatturiere, VIII edizione 2011-2012, Osservatorio Unicredit Piccole Imprese, Roma, 2011.

anche la tendenza (vuoi per eccesso di sicurezza, per abitudine o per avversione al rischio) a preferire i legami forti, quelli che coinvolgono familiari, parenti e amici intimi, anziché provare a coltivare quelle conoscenze non troppo strette, i cosiddetti legami deboli, che però si possono rilevare molto importanti nell'accesso ad informazioni o ad opportunità sociali (Granovetter, 1998). Si tratta di relazioni che sono allo stesso tempo elastiche e robuste, che, come realtà fluide, si modificano nel tempo e nelle funzioni a causa delle scelte delle singole imprese e dell'influenza del contesto e che richiedono la condivisione di saperi e di rischi (Bartezzaghi e Rullani, 2008). Molte imprese costruiscono legami deboli tra di loro, anche solo per i rapporti di fornitura e committenza, ma frequentemente non sono consapevoli di essere, o di potersi inserire, in una struttura reticolare perché, mancando di una visione d'insieme, non ne percepiscono la trama e non hanno il sentore delle potenzialità che potrebbero emergere dalla costruzione di questo tipo di rapporti. Il punto, forse, è proprio questo: non si riescono a vedere i vantaggi legati alla creazione di reti e non si ha "coscienza di rete". Si tratta di una sorta di difetto di conoscenza. Per superare queste difficoltà il ricorso ad agevolazioni di natura economica non si è dimostrato sufficiente: è necessario rimuovere gli ostacoli burocratici alla cooperazione (ed in questo senso con il contratto di rete[144] si sono fatti dei passi in avanti, perché ha cercato di dare allo stesso tempo maggiore consistenza e maggiore flessibilità ai legami tra le imprese semplificando, in parte, alcune procedure), provare a valorizzare sempre di più i vantaggi della collaborazione con azioni di informazione e formazione, con momenti di discussione e incentivando una più attiva partecipazione del mondo imprenditoriale al disegno e alla gestione delle politiche di sviluppo del territorio di appartenenza. Come abbiamo visto nel caso del PIA/PIT9, un ruolo importante può essere giocato dai consulenti aziendali o dagli altri agenti dello sviluppo locale che hanno la possibilità di avvicinare le imprese. Questi, per la conoscenza approfondita dei bisogni, delle potenzialità e dei limiti delle aziende per le quali lavorano hanno una visione d'insieme del territorio che, spesso, sfugge al singolo imprenditore. Siffatta conoscenza potrebbe essere sfruttata e messa al servizio della creazione di reti di impresa e presa in considerazione nel momento in cui si disegnano e si implementano i piani di sviluppo di una regione. In questo senso diventa centrale (come suggerisce il rapporto Unicredit sulle aggregazioni di rete, AA.VV., 2011) riuscire a predisporre una regia della rete, ossia una *governance* che sappia sintetizzare le varie esperienze e istanze, facilitare le relazioni e avvicinare realtà diverse per caratteristiche, storia e obiettivi.

La quarta configurazione (CME4), secondo la quale gli incentivi del PIA per l'innovazione stimolano la propensione al rischio e al cambiamento dell'imprenditore e favoriscono gli investimenti in ricerca e sviluppo, presenta alcune differenze tra i due territori. Nel territorio salentino-leccese (PIA/PIT9) il meccanismo ha funzionato con successo e l'incentivo in innovazione ha veramente sostenuto i processi di ricerca e sviluppo delle imprese. Nell'area nord barese (PIA/PIT2) per la metà dei casi il meccanismo non ha agito da stimolo per i processi

[144] Il contratto di rete, introdotto con la Legge n. 33 del 9 aprile 2009, modificata dalla Legge n. 122 del 30 luglio 2010, è un accordo con il quale più imprenditori individuano uno scopo comune finalizzato al conseguimento, attraverso un programma condiviso, di miglioramenti nella propria capacità di innovare e di competere sul mercato scambiandosi informazioni o prestazioni varie o esercitando insieme alcune attività. È prevista la possibilità di nominare un organo per la gestione del contratto e istituire un fondo patrimoniale. Il contratto deve essere stipulato necessariamente nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata e deve essere iscritto nel Registro delle Imprese. Le ultime modifiche introdotte hanno riconosciuto alla rete autonomia patrimoniale perfetta, superando la responsabilità solidale e illimitata delle imprese per le obbligazioni assunte dalla rete prevista precedentemente; inoltre, è stato stabilito che una quota degli utili dell'esercizio destinati al fondo patrimoniale comune potranno non concorrere alla formazione del reddito d'impresa, in modo da costituire un beneficio fiscale per le imprese partecipanti alla rete.

di innovazione perché il finanziamento è andato ad imprese che normalmente puntano sull'innovazione come elemento strategico per competere. Queste, infatti, non hanno motivato le loro decisioni di ricerca e sviluppo con l'agevolazione. I programmi di ricerca e sviluppo realizzati sarebbero stati portati avanti anche senza il finanziamento del PIA, che è servito solo a modificare tempi e ammontare dell'investimento e ad alleggerire l'onere finanziario per le imprese.
Queste differenze di funzionamento tra i due PIA/PIT nella configurazione CME4 saranno approfondite nel paragrafo successivo, nel quale si cercherà una spiegazione attraverso l'analisi del contesto. Nel frattempo, va fatta una breve considerazione sull'esito dei progetti di ricerca e sviluppo finanziati. A tal proposito è necessario distinguere i progetti presentati dalle aziende del TAC da quelli delle altre. Per quest'ultime imprese (per lo più in settori ad alta tecnologia) le innovazioni che sono state realizzate hanno rappresentato un elemento centrale per la loro attività, la possibilità di migliorare la propria posizione di mercato e la propria forza concorrenziale. Invece, per le imprese del tessile-abbigliamento e calzaturiero il programma d'investimenti proposto, che ha riguardato l'ideazione e la realizzazione di un nuovo campionario relativo ad una nuova linea di prodotti o l'introduzione di particolari modifiche a prodotti esistenti, non ha determinato i risultati sperati e non è riuscito ad incidere allo stesso modo. In questi casi l'innovazione ha portato ad un prototipo che, per ammissione degli imprenditori, non è riuscito ad entrare in produzione per la difficoltà di trovare mercato, soprattutto per i costi di produzione troppo alti.

Anche la quinta configurazione (CME5), secondo cui il riconoscimento delle spese sostenute per collaborare con centri di ricerca per portare avanti i programmi di ricerca e sviluppo riduce la percezione del rischio legato ai processi generativi di innovazione e favorisce la realizzazione degli investimenti, ha agito in maniera diversa nei due territori. Per il PIA/PIT9 ha funzionato con successo tranne che in un caso. In genere si sono create proficue collaborazioni con i centri di ricerca e le università, che sono andate al di là del contributo per il progetto del PIA/PIT, visto che alcuni ricercatori universitari sono stati assunti nell'azienda con la quale hanno portato avanti le attività di ricerca e sviluppo. Per il PIA/PIT2, nella maggior parte dei casi, il meccanismo non ha agito: l'incentivo non ha favorito la creazione di rapporti di cooperazione con il mondo della ricerca esterno all'impresa. Molte delle aziende sovvenzionate hanno operato con ricercatori e sviluppatori interni non ritenendo necessario stringere collaborazioni. In questo modo l'intento di favorire la creazione di reti tra mondo imprenditoriale e mondo della ricerca non è andato a buon fine. Anche in questo caso, come per quello della configurazione precedente, le differenze di funzionamento tra i due PIA/PIT trovano approfondimento nel paragrafo successivo.

La sesta configurazione (CME6), secondo la quale gli incentivi volti a sostenere l'ampliamento della base produttiva stimolano l'imprenditore a superare la paura del cambiamento e a realizzare investimenti per migliorare la propria capacità competitiva e generare nuova occupazione, ha avuto successo in entrambi i PIA/PIT, ma ci sono delle precisazioni da fare. L'incentivo ha stimolato gli imprenditori a misurarsi con un programma complesso di investimenti e a strutturare una proposta molto importante per i contenuti e per l'entità degli impegni finanziari. Nelle dichiarazioni di molti imprenditori questo programma sarebbe comunque stato portato avanti anche senza l'agevolazione del PIA, ma rivisto nei tempi e negli importi. Il risultato è che l'incentivo non sembra aver avuto un ruolo fondamentale nell'innescare decisioni di investimento volte ad ampliare la base produttiva, determinando in parecchi casi un effetto di sostituzione sugli investimenti privati.

Tutto ciò è confermato dall'elaborazione delle interviste fatte agli imprenditori (tab. 2 e 3): il 58,3% del totale dei progetti di tutti e due i PIA/PIT sarebbero stati realizzati anche senza il sostegno pubblico. Si tratta di una percentuale alta, soprattutto se si considera che questi progetti fanno riferimento al 74,1% delle imprese, hanno movimentato il 56,7% degli investimenti, ottenuto il 55,5% dei finanziamenti e creato il 77% dell'occupazione totale. I risultati generali si differenziano molto tra i due PIA/PIT.

tab. 2 - I progetti che sarebbero stati realizzati anche senza l'agevolazione

Imprese PIA/PIT9	Settore	n. imprese	Investimento	Finanziamento	Occupati
Impresa A PIA/PIT9	Mobili	2	4.436.204,50	2.027.192,00	6
Impresa B PIA/PIT9	Chimica farmaceutica	2	9.143.000,00	4.991.469,60	16
Impresa C PIA/PIT9	TAC	4	2.106.100,00	1.174.180,80	19
Impresa D PIA/PIT9	Informatica	1	820.000,00	420.250,00	13
Impresa E PIA/PIT9	Informatica	1	4.106.000,00	1.819.042,80	20
Impresa F PIA/PIT9	Alimentare	1	5.440.000,00	3.265.943,09	-
Totale		**11**	**26.051.304,50**	**13.698.078,29**	**74**
Imprese PIA/PIT2	**Settore**	**n. imprese**	**Investimento**	**Finanziamento**	**Occupati**
Impresa 2 PIA/PIT2	Servizi televisivi	5	9.650.000,00	4.977.841,40	23
Impresa 5 PIA/PIT2	Meccanica	1	800.000,00	387.376,00	11
Impresa 7 PIA/PIT2	Alimentare	1	6.585.640,00	3.255.925,00	1
Impresa 9 PIA/PIT2	Logistica	7	7.074.659,00	3.224.315,79	100
Impresa 10 PIA/PIT2	Alimentare	1	2.148.585,00	1.084.155,79	20
Impresa 11 PIA/PIT2	TAC	1	3.040.000,00	1.540.500,00	10
Totale		**16**	**29.298.884,00**	**14.470.113,98**	**165**

Note: in rosso i progetti che sarebbero stati realizzati anche senza l'agevolazione.
Fonte: ns. elaborazione

tab. 3 - Quantificazione del livello dei progetti che sarebbero stati realizzati anche senza l'agevolazione

PIA/PIT	% Progetti	% Imprese	% Ammontare Investimento	% Ammontare Finanziamento	% Occupati
PIA/PIT9	Molto basso	Basso	Molto basso	Molto basso	Basso
PIA/PIT2	Molto alto	Molto alto	Molto alto	Molto alto	Molto alto
Tot PIA/PIT	Medio	Alto	Medio	Medio	Alto

Note: da 0 a 20 molto basso, da 20 a 40 basso; da 40 a 60 medio, da 60 a 80 alto, da 80 a 100 molto alto.
Fonte: ns. elaborazione

Nel PIA/PIT2 dell'area nord barese la maggior parte degli imprenditori ha affermato che avrebbe fatto comunque l'investimento, anche senza l'agevolazione, modificandolo, rispetto a quello che è stato, nei tempi e nell'ammontare. Nel PIA/PIT9, quello salentino-leccese, solo un progetto su 6, che rappresenta il 36,4% delle imprese del PIA, l'8,1% del totale dell'investimento e il 25,7% dell'occupazione creata, sarebbe stato realizzato, sempre secondo le dichiarazioni degli imprenditori, anche senza aiuti finanziari. Per comprendere appieno le cause di queste differenze si rimanda alle analisi sulla Configurazione CME4 relativa al finanziamento delle attività di ricerca e sviluppo, dato che nel PIA/PIT l'investimento per l'ampliamento della base produttiva è legato a quello per l'innovazione.

La settima configurazione (CME7), che individua nel finanziamento di progetti aziendali di formazione specifica interni il meccanismo con il quale rispondere alle esigenze particolari delle aziende in tema di qualificazione del personale e ridurre le incertezze ed i dubbi sull'utilità dei corsi di formazione facilitandone l'implementazione, ha funzionato con successo nel caso del

PIA/PIT2 dove tutti i progetti di formazione (tranne uno che non è stato attuato) sono stati realizzati con soddisfazione dei partecipanti e dell'imprenditore. Nel caso del PIA/PIT9, invece, ci sono stati risultati contrastanti: ad alcuni percorsi di formazione realizzati con successo si sono contrapposti corsi non realizzati affatto, e la regola è stata che le imprese più avanzate tecnologicamente o con il progetto più innovativo hanno investito risorse e impegno in percorsi di formazione per i propri dipendenti, mentre quelle tradizionali (del TAC), nelle quali l'innovazione non richiedeva l'apprendimento di nuove conoscenze, hanno preferito non impegnarsi in progetti formativi. Un elemento da sottolineare in merito alla formazione è che i programmi presentati dalle imprese ed inseriti nel progetto di finanziamento sono stati sottoposti ad una seconda valutazione per essere ammessi alle agevolazioni. Questa seconda valutazione è stata quella del settore "formazione professionale" della Regione, responsabile dell'attuazione delle Misure del Fondo Sociale Europeo, mentre la prima valutazione è stata quella del "settore industria" che ha avuto la competenza sulle Misure del FESR. Questo doppio controllo è il sintomo delle difficoltà di dialogo e collaborazione tra gli uffici dell'amministrazione regionale, difficoltà che si traducono in maggiori oneri burocratici che si trasferiscono sulle imprese del PIA/PIT aumentando le procedure e i tempi per l'avvio dei programmi dell'intervento e rendendo ancora più complessa la realizzazione dei percorsi formativi.

L'ottava configurazione (CME8), che utilizza il finanziamento del PIA per promuovere il principio dell'affidabilità finanziaria e patrimoniale del proponente, ha agito in entrambi i territori allo stesso modo: con parziale successo. La partecipazione al bando ha spinto le imprese a presentarsi con un buon equilibrio finanziario, ma questo è stato messo a dura prova dai ritardi nelle erogazioni, che in alcuni casi hanno portato le aziende sull'orlo del fallimento per l'eccessiva esposizione debitoria. Secondo gli imprenditori questi ritardi sono dovuti alla lentezza nelle attività di gestione, di controllo e di emissione dei provvedimenti di erogazione da parte delle strutture regionali competenti, all'eccessivo peso della burocrazia e all'attenzione ossessiva dell'amministrazione al rispetto delle procedure: «*sarebbe più opportuno interessarsi ai risultati dei progetti ed adoperarsi per risolvere le problematiche delle imprese*» hanno dichiarato alcuni intervistati. L'amministrazione, dal canto suo, ha ammesso alcuni ritardi, ma, riconoscendo in parte le lungaggini delle procedure interne per l'erogazione delle agevolazioni, ha anche sottolineato l'incapacità di alcune imprese di rispondere in maniera puntuale e completa alle richieste dei funzionari della Regione di fornire i documenti e le informazioni necessarie per portare avanti le procedure di concessione. In realtà questi ritardi sono spiegati non solo dalle inefficienze imputabili all'amministrazione e all'incapacità di rendicontazione precisa delle imprese finanziate, ma anche a due altri fattori: la difficoltà di gestire l'attuazione di progetti complessi e importanti dal punto di vista finanziario come i PIA/PIT, soprattutto quando i tempi si accorciano a causa dei ritardi accumulati dalla fase di programmazione, e l'attribuzione di competenze a più uffici responsabili per ogni Misura distanti non solo fisicamente, ma anche per la capacità di comunicare e collaborare.

La nona configurazione (CME9), secondo la quale la premialità prevista dal PIA per i settori del tessile-abbigliamento e del calzaturiero aumenta la speranza del successo per gli imprenditori di questi comparti spingendoli a presentare una proposta di investimento, ha funzionato per il PIA/PIT9 dove la maggioranza dei progetti finanziati viene da imprese del settore tradizionale, mentre non ha avuto successo nel PIA/PIT2 visto che solo uno dei progetti finanziati è stato promosso da un'impresa del TAC. Mentre queste differenze saranno approfondite nel paragrafo successivo, nel quale si cercherà di individuare le cause che le hanno determinate,

adesso definiamo la cornice generale che abbraccia entrambi i PIA/PIT soffermandoci sul peso dei progetti presentati da imprese dei settori tessile-abbigliamento e calzaturiero.

tab. 4 - Il TAC nei progetti presentati dei 2 PIA/PIT

35 progetti presentati	**7 del TAC (20%)[1] 28 di altri settori (80%)[1]**	25 progetti ammessi	6 del TAC (24%)[2]
			19 di altri settori (76%)[2]
		10 progetti non ammessi	1 del TAC (10%)[3]
			9 di altri settori (90%)[3]

Note: [1] percentuale rispetto ai progetti presentati; [2] percentuale rispetto ai progetti ammessi; [3] percentuale rispetto ai progetti non ammessi. Fonte: ns. elaborazione

Come si evince dalla tab. 4, su 35 progetti presentati per i due PIA/PIT 7 fanno riferimento ad imprese del TAC (il 20% del totale). Di questi 35 progetti 25 sono stati ammessi al finanziamento e 10 no. Tra i 25 progetti ammessi il 24% è di imprese del TAC. Invece, tra i 10 progetti non ammessi solo 1 è di questo comparto. In pratica, il peso dei progetti del TAC ammonta ad un quinto dei progetti presentati e ad un quarto dei progetti ammessi.

tab. 5 - Il TAC nei progetti d'impresa dei 2 PIA/PIT ammessi al finanziamento

77 progetti d'impresa presentati	**19 del TAC (25%)[1] 58 di altri settori (75%)[1]**	27 andati a buon fine	5 del TAC (18%)[2]
			22 di altri settori (82%)[2]
		46 decaduti per rinuncia	14 del TAC (30%)[3]
			32 di altri settori (70%)[3]
		4 revocati	0 del TAC (0%)[4]
			4 di altri settori (100%)[4]

Note: [1] percentuale rispetto ai progetti d'impresa presentati; [2] percentuale rispetto ai progetti d'impresa andati a buon fine; [3] percentuale rispetto ai progetti d'impresa decaduti per rinuncia; [4] percentuale rispetto ai progetti d'impresa revocati. Fonte: ns. elaborazione

Se scomponiamo i 25 progetti ammessi al finanziamento in funzione delle aziende che li hanno sostenuti (ogni progetto presentato da un consorzio è suddiviso tra le aziende che lo compongono) ci ritroviamo con 77 progetti d'impresa (tab. 5). Di questi 19 (il 25%) fanno riferimento ad imprese del TAC. Dei 77 progetti d'impresa 27 sono andati a buon fine, 46 sono decaduti per la rinuncia del proponente e 4 sono stati revocati. Tra questi ultimi nessuno era di imprese del TAC. Tra quelli decaduti il 30% era di imprese del tessile-abbigliamento e calzaturiero. Tale percentuale si abbassa al 18% per i progetti andati a buon fine. Questo quadro generale conferma l'impressione che la premialità per i progetti presentati da imprese del TAC non è riuscita ad attivare appieno un meccanismo efficace di risposta sul territorio. Ciononostante, una partecipazione di imprese del TAC che oscilla tra il 20 ed il 25% del totale è il segnale che in parte la particolare configurazione ha funzionato. Nel paragrafo successivo vedremo meglio quanto e come.

Le differenze di funzionamento delle Configurazioni CME dei due PIA/PIT

Il confronto tra le Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito dei due PIA/PIT ha messo in luce una certa uniformità di funzionamento per cinque configurazioni su 9, e differenze sostanziali nei risultati di quattro configurazioni: CME4 (riguardante l'attività di ricerca e sviluppo), CME5 (riguardante la collaborazione con centri di ricerca), CME7 (relativa alla formazione) e CME9 (sulla partecipazione al PIA delle imprese del TAC). Dato che il meccanismo in opera è uguale, cerchiamo di soffermarci su queste differenze per capire se possono essere lo specchio di due contesti difformi. Bisogna ricordare che nell'approccio

realista il concetto di "contesto"[145] è molto esteso: comprende le condizioni produttive, economiche, sociali, relazionali, finanziarie, normative, amministrative, …, che in un dato momento operano in un territorio. Il momento preso in considerazione è quello dei primi anni 2000, quando parte il PIA/PIT. In quel periodo l'area salentina del PIT9 si caratterizzava per un numero di occupati e un reddito prodotto inferiore, anche se di poco, alla media regionale, per una bassa dotazione infrastrutturale di base, per una manodopera sufficientemente qualificata e a basso costo, per l'eccessiva presenza di unità produttive di piccola dimensione e con una struttura finanziaria squilibrata, per la difficoltà di tessere reti di collaborazione tra le imprese, per il difficile accesso al credito da parte delle aziende, per la bassa propensione all'investimento in innovazione, per l'alta presenza di attività sommerse e la carenza di servizi alle imprese. Il settore industriale era fortemente specializzato nel settore manifatturiero ed in particolare nel tessile-abbigliamento-calzaturiero, ed era costituito da un tessuto di micro imprese coagulatesi attorno a delle aziende leader di maggiori dimensioni. Il TAC ha sofferto, a partire dal 2001, una crisi che lo ha costretto ad avviare un processo di ristrutturazione. La descrizione del contesto del PIA/PIT9 va integrata, per restare nell'accezione realista, con la considerazione che l'area ha usufruito della presenza dello strumento di agevolazione PIA/PIT. Inoltre, bisogna tenere in conto le caratteristiche delle imprese che hanno ricevuto il finanziamento: 7 imprese su 11 sono leccesi, una è di Bari, una di Taranto, una di Reggio Emilia e una di Roma; 4 imprese sono del settore del "tessile e dell'abbigliamento" (DB), 3 del settore dell'"informatica e della ricerca" (K), 2 del settore "altre industrie manifatturiere" (DN), una del settore "industrie alimentari" (DA), una del settore "fabbricazione di prodotti chimici e di fibre sintetiche e artificiali" (DG); 6 degli 11 progetti hanno riguardato un ampliamento, 5 la realizzazione di un nuovo impianto[146].

Nello stesso periodo di osservazione l'area nord barese del PIT2 si caratterizzava per una dotazione infrastrutturale superiore a quella media della Puglia, per la scarsa presenza di attività di tipo terziario, per un sistema creditizio e finanziario debole, per la tendenza del sistema produttivo a concorrere sui costi e non sulla qualità del prodotto, per la mancanza di servizi di progettazione, per la fragilità finanziaria delle imprese e la loro difficoltà a cooperare, per la bassa propensione ad innovare, per un calo della produttività del settore agricolo e per la crescita del valore aggiunto del settore industriale sostenuto da due sistemi produttivi di tipo distrettuale, quello tessile e dell'abbigliamento e quello calzaturiero. Questi due poli produttivi hanno saputo mantenere buone capacità di creazione di valore aggiunto, resistendo alla concorrenza internazionale con la flessibilità produttiva e commerciale e la vocazione all'esportazione. Anche quest'area, come quella salentina, è stata oggetto degli interventi del PIA/PIT. I progetti che hanno ottenuto il finanziamento presentano le seguenti caratteristiche: 12 sono di aziende locali, 2 di aziende di Roma, 1 di un'azienda del milanese e 1 di un'azienda di Trani; se si guarda ai settori produttivi 2 progetti derivano dal settore "industrie alimentari" (DA), 1 dal settore "industrie conciarie, fabbricazione di prodotti in cuoio, pelle e similari" (DC), 1 dal settore "fabbricazione macchine ed apparecchi meccanici" (DK), 8 dal settore "trasporti, magazzinaggio e comunicazioni", 4 dal settore "attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, professionali ed imprenditoriali"; 13 progetti sono relativi alla realizzazione di un nuovo impianto, 3 all'ampliamento[147].

[145] Un approfondimento del concetto di "contesto" nell'accezione realista è contenuto nel capitolo "*La valutazione di politiche. Approcci, metodi e scelte*" che analizza la teoria valutativa e presenta lo schema utilizzato per la ricerca.

[146] L'analisi dettagliata delle caratteristiche dei progetti d'investimento per il PIA/PIT9 è contenuta nel capitolo "*La valutazione del PIA/PIT9*", a cui si rimanda.

[147] L'analisi dettagliata delle caratteristiche dei progetti d'investimento per il PIA/PIT2 è contenuta nel capitolo "*La valutazione del PIA/PIT2*", a cui si rimanda.

Sulla base di questa ricostruzione dei due contesti proviamo a dare una spiegazione dei diversi risultati tra i due PIA/PIT nelle quattro Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito individuate prima.

Abbiamo visto che nell'ambito della Configurazione CME4, relativa all'attività di ricerca e sviluppo, la differenza tra i due territori è sottile: nel caso del PIA/PIT9 (quello del Salento) l'incentivo alla ricerca è servito veramente a promuovere e sostenere, secondo le dichiarazioni degli imprenditori, l'avvio di progetti di ricerca e sviluppo di innovazioni, mentre, nel caso del PIA/PIT2 (area nord barese) anche se è stato usato non è stato fondamentale per la realizzazione dei progetti di ricerca, che comunque sarebbero stati portati avanti. Quale spiegazione dare per tali differenze? I due contesti esaminati presentano molte similitudini: il sistema industriale è caratterizzato, in entrambi i territori, dalla diffusione di un tessuto di piccole e micro imprese, che si trovano in un equilibrio finanziario fragile, che hanno difficoltà ad innovare e che interagiscono poco tra di loro; ci sono ispessimenti produttivi di tipo distrettuale nei settori del tessile, dell'abbigliamento e del calzaturiero; c'è una forte presenza di manodopera qualificata. Le diversità emergenti nel funzionamento del meccanismo possono avere due spiegazioni.
La prima fa riferimento allo stato di salute del rispettivo sistema TAC e al diverso ruolo giocato dalle imprese di questo settore nei due PIA/PIT. Il comparto tessile-abbigliamento-calzaturiero salentino, quando sono stati avviati i PIA/PIT, era in fase di ristrutturazione per uscire dalla crisi che lo aveva colpito; mentre quello del nord barese dava segni di vitalità, riuscendo a creare valore aggiunto e a concorrere sul mercato estero. Nel primo caso (PIA/PIT9), molti sono stati i progetti presentati da imprese del TAC, settore nel quale riuscire ad apportare innovazioni è difficile. L'esigenza di ripartire e di trovare un nuovo vantaggio competitivo per rilanciarsi sul mercato ha acceso, nelle imprese più pronte al rischio e convinte di dover innovare per rafforzarsi, l'interesse per le agevolazioni PIA/PIT quale strumento per realizzare quel processo di ricerca e sviluppo che, altrimenti, vista la difficoltà del comparto dell'area, avrebbe trovato i capitali necessari con problematicità. Diverso il ragionamento per il PIA/PIT2 in cui la maggior parte dei progetti finanziati ha riguardato imprese di settori diversi da quelli tradizionali e per le quali le attività di ricerca e sviluppo sono considerate di fondamentale importanza per mantenere un vantaggio competitivo. In questo caso le agevolazioni PIA/PIT hanno rappresentato la possibilità di alleggerire il peso economico e finanziario di investimenti che si sarebbero fatti comunque. La scarsa presenza del settore tessile-abbigliamento e calzaturiero può essere motivata dal fatto che l'area a nord di Bari godeva nei primi anni 2000 di buona salute e non aveva l'urgenza di innovare per rilanciarsi.
La seconda spiegazione delle differenze di funzionamento della configurazione ha a che fare con la natura dei progetti di investimento. La maggior parte dei progetti del PIA/PIT salentino ha riguardato *start-up* altamente innovativi nei quali la collaborazione con l'Università di Lecce ha giocato un ruolo molto importante. Sono state create nuove imprese o nuove unità produttive (per produrre radio-farmaci, per la de-materializzazione e archiviazione di documenti cartacei, per la realizzazione di uno speciale arredamento sanitario, per il monitoraggio in remoto della sicurezza delle reti informatiche) che senza il sostegno pubblico avrebbero avuto grosse difficoltà nel portare a termine gli investimenti previsti. Nel nord barese, invece, i progetti, sviluppati internamente senza ricorrere a collaborazioni esterne, hanno seguito la logica dell'ampliamento, con l'obiettivo di migliorare e rendere più competitiva l'impresa grazie all'introduzione di innovazioni di prodotto che si sono affiancate alla normale attività senza diventarne il *core-business* (basti pensare allo sviluppo di una nuova benna frantumatrice, di una centralina per il controllo a distanza delle celle frigorifere degli

automezzi, di un nuovo sistema automatizzato di magazzinaggio della pasta). Nel nord barese l'agevolazione del PIA/PIT ha permesso di alleggerire il peso del finanziamento, e in alcuni casi di modificarne l'importo e i tempi di realizzazione, per investimenti che sarebbero stati fatti comunque.
Per la configurazione CME5, riguardante la collaborazione con i centri di ricerca, la differenza tra i due territori è marcata: nel caso del PIA/PIT9 le imprese hanno creato un buon rapporto di collaborazione con centri di ricerca esterni e università; invece, la maggior parte delle imprese del PIA/PIT2 ha preferito lavorare autonomamente, sviluppando i progetti di ricerca utilizzando personale interno e strutture proprie. Queste differenze risentono delle stesse considerazioni fatte per la configurazione CME4. Come abbiamo visto, nel caso del territorio leccese il PIA/PIT è servito da sostegno ad imprese che si trovavano in una situazione di "debolezza" perché erano nuove unità produttive con un forte bisogno di capitali e di assistenza per lo sviluppo delle innovazioni al centro dei loro progetti oppure attività tradizionali (TAC) esposte alle problematiche del comparto e nella necessità di ristrutturarsi e rilanciarsi. Mentre la ricerca nelle aziende del tessile-abbigliamento e calzaturiero non si è avvalsa di collaborazioni esterne, negli altri casi un supporto altamente specializzato ha rappresentato una grossa opportunità per le imprese, che hanno potuto realizzare le innovazioni programmate, per i centri di ricerca coinvolti, che hanno dato uno sfogo pratico e reale alle attività accademiche di ricerca, e per il territorio, che ha visto rafforzarsi quei legami, tra imprese e università, forieri di innovazione e sviluppo. Nel caso del TAC gli imprenditori hanno fatto da soli perché i progetti oggetto della ricerca (l'ideazione di una nuova linea di prodotti) si sono fondati sulle capacità creative, sull'esperienza e le conoscenze (del mercato, dei tessuti, della lavorazione) proprie del titolare e dei collaboratori a lui più vicini. A questi elementi va aggiunto un sentimento di sfiducia nei confronti di due mondi, quello della ricerca tradizionale (in particolar modo le università) e quello delle istituzioni; mondi ritenuti più vicini ad un concetto di innovazione che incorpora tecnologia e distanti dalle difficoltà e dalle esigenze tipiche di ambiti in cui l'artigianalità riveste un ruolo centrale. Infatti, ha affermato il titolare di un'azienda d'abbigliamento: «*la ricerca intesa dal legislatore, dai funzionari e dalle istituzioni è diversa da quella delle nostre imprese, caratterizzate da una taglia e una natura particolari. L'errore è pensare che esista un solo un tipo di ricerca, quella dei brevetti, ignorando le diverse sfumature che può assumere. Questo errore è figlio della distanza che c'è tra chi governa e prende le decisioni e il mondo produttivo*». Questa distanza e questo errore non si ritrovano nelle affermazioni degli imprenditori degli altri settori, che hanno portato avanti progetti più vicini al concetto tradizionale di innovazione. Per queste imprese la collaborazione con istituiti di ricerca e la possibilità offerta dal PIA/PIT di coprire parte delle spese sostenute per attivare queste relazioni sono state importanti. Vediamo cosa è successo nei vari casi. Per l'azienda che ha voluto realizzare una nuova unità produttiva in cui si de-materializzano (attraverso un processo di scannerizzazione, classificazione e archiviazione) e gestiscono documenti la collaborazione con la Facoltà di Ingegneria Informatica dell'Università di Lecce è stata determinate: due dottorandi hanno potuto trasferire e portare avanti, grazie alla segnalazione di un docente, la propria attività all'interno dell'impresa e realizzare l'architettura informatica per la digitalizzazione dei documenti e la gestione dell'archivio. Inoltre, hanno avuto piena autonomia nella conduzione del laboratorio di ricerca dell'azienda e concorso alla produzione di un prototipo di scanner tridimensionale e di due software di archiviazione. In questo caso non c'è stato solo scambio di informazioni e condivisione del lavoro, ma un vero e proprio trasferimento di un pezzo di università, costituito di conoscenze e ricercatori, all'interno dell'impresa. Questa è stata capace di riconoscere, anche grazie al PIA/PIT9 che ha avuto il merito di aver incentivato e sostenuto questo processo, il valore della formazione universitaria dell'area, di qualificare le capacità personali e

professionali locali e di attribuire responsabilità di gestione. Simili risultati si sono avuti anche per il progetto fortemente innovativo dell'impresa interessata a produrre radio-farmaci. L'attività principale si è concentrata attorno al *bunker* nel quale è stato realizzato il ciclotrone, un macchinario che sfrutta la radioattività per produrre particolari molecole utilizzabili in medicina, e al laboratorio di radio-chimica e farmaceutica. Anche in questo caso la collaborazione con la vicina Facoltà di Fisica dell'Università di Lecce, che rappresenta un punto di riferimento costante e vicino per i possibili sviluppi delle attività di ricerca e un bacino di professionalità qualificate, è stata utile per tutte le attività legate allo sviluppo del progetto, sia in termini di assistenza per le misurazioni che per l'individuazione di soluzioni per la realizzazione e messa in funzione dell'impianto. Anche per le due imprese del consorzio del mobile è stata attivata una collaborazione utile per le attività di innovazione. Il legame è stato costruito con il CETMA, centro di ricerca pubblico-privato situato a Brindisi che si occupa di ricerca e sviluppo nel campo dell'ingegneria dei materiali e dell'informatica e che vanta tra i suoi soci l'ENEA (Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile), e l'Università del Salento. Il CETMA è entrato nei progetti delle due imprese supportando la ricerca e lo sviluppo ed il processo di prototipazione di due prodotti innovativi. In un caso si è trattato di un particolare mobile sanitario, un totem per ospedali da porre tra i letti di degenza e a cui è possibile collegare diverse strumentazioni. Nell'altro caso di una particolare vasca da bagno per disabili. L'ultimo esempio di collaborazione tra imprese e mondo della ricerca per il PIA/PIT9 è quello di un'azienda che ha sviluppato un sistema informatico per fornire servizi di monitoraggio della sicurezza delle reti in remoto h24. La relazione con la Facoltà di Ingegneria informatica dell'Università di Lecce ha fornito le figure professionali necessarie alla realizzazione del progetto e rappresenta un bacino di competenze a cui l'azienda può attingere per le proprie esigenze di personale.
Nel caso del PIA/PIT2 del nord barese, al contrario di quanto è accaduto nel territorio salentino-leccese, è mancata la strutturazione di un rapporto di collaborazione con i centri di ricerca o le università per le attività legate allo sviluppo di innovazioni. La causa di questo debole legame (solo un'impresa ha fatto ricorso all'aiuto dell'università) può essere individuata nella maggior autonomia di queste aziende per le attività di ricerca. Aziende che, come abbiamo visto precedentemente, hanno l'abitudine ad investire in innovazione per mantenere le quote di mercato raggiunte o conquistarne di nuove e che per questo hanno creato nel corso degli anni dei laboratori interni per le attività di ricerca e sviluppo. Inoltre, per la maggior parte dei progetti il processo di innovazione non ha presentato, secondo gli imprenditori, difficoltà tali da non poterle risolvere con le risorse proprie e per le quali bisognasse ricorre ad una collaborazione esterna: tutte le competenze necessarie erano già nell'azienda o nel cerchio delle imprese associate. Non aveva al proprio interno le competenze sufficienti il consorzio di logistica che ha messo in essere, grazie al PIA/PIT, un investimento per realizzare dei componenti con i quali monitorare in qualsiasi momento, in una sorta di tracciabilità continua, le condizioni dei prodotti nelle celle frigorifere dei propri automezzi durante la fase di trasporto. Dalla collaborazione con il Dipartimento di Ingegneria dell'Innovazione dell'Università di Lecce è venuta fuori una centralina da installare sui mezzi di trasporto che consente di verificare le condizioni di bordo del veicolo e la sua posizione sul territorio.

Per la configurazione CME7, relativa alla formazione interna, i due PIA/PIT hanno dato risposte abbastanza diverse.
Le imprese del PIA/PIT9 non hanno tratto particolare beneficio dal finanziamento di percorsi di formazione previsto dal PIA, decidendo, in molti casi, di non realizzare tali corsi anche quando erano inserirti nel progetto di investimento. Questo è accaduto soprattutto per le imprese del

TAC. La spiegazione è da ricercare nella difficoltà di queste imprese di realizzare ricerca e sviluppo e innovazione e, conseguentemente, nella non necessità di adeguare le capacità del proprio personale se le condizioni tecnologiche o procedurali non cambiano. In questi settori tradizionali la formazione avviene per affiancamento da parte delle professionalità artigianali che usano l'esempio e la spiegazione orale per trasmettere, attraverso processi che richiedono tempi lunghi, le conoscenze necessarie a far proprio un saper fare.
Per il PIA/PIT2 il discorso è diverso: sono stati individuati percorsi di formazione interna che sono stati portati a termine con successo per tutti i progetti tranne uno. Questa attenzione alla formazione si spiega con la presenza di una sola impresa del TAC (che peraltro ha realizzato il proprio progetto formativo), settore nel quale i piani di formazione tradizionale incontrano difficoltà, e con la forte autonomia nel campo della ricerca e dello sviluppo di innovazione da parte delle aziende finanziate. L'abitudine di queste imprese ad investire in ricerca si accompagna con la necessità di aggiornarsi e di formare i dipendenti in modo continuo per non creare rallentamenti nella gestione del processo produttivo. Tutto ciò ha reso la possibilità di usufruire del finanziamento di corsi di formazione interna un'occasione da sfruttare appieno.

Per la configurazione CME9, relativa alla partecipazione al PIA delle imprese del TAC, abbiamo visto che le difformità tra i due PIA/PIT sono state sensibili.
Nel PIA/PIT9 la maggior parte delle imprese finanziate sono del settore tradizionale (in particolare il TAC), mentre nel PIA/PIT2 solo un'impresa è di questo comparto. Più precisamente, nel PIA/PIT9 su 11 imprese finanziate 6 sono di settori tradizionali, di queste 4 sono le imprese del tessile-abbigliamento e calzaturiero (tab. 6).

tab. 6 - Il confronto per settori tra i progetti dei 2 PIA/PIT

Imprese PIA/PIT9	Settore	n. imprese	Investimento	Finanziamento	Occupati
Impresa A PIA/PIT9	Mobili	2	4.436.204,50	2.027.192,00	6
Impresa B PIA/PIT9	Chimica farmaceutica	2	9.143.000,00	4.991.469,60	16
Impresa C PIA/PIT9	TAC	4	2.106.100,00	1.174.180,80	19
Impresa D PIA/PIT9	Informatica	1	820.000,00	420.250,00	13
Impresa E PIA/PIT9	Informatica	1	4.106.000,00	1.819.042,80	20
Impresa F PIA/PIT9	Alimentare	1	5.440.000,00	3.265.943,09	-
Totale		**11**	**26.051.304,50**	**13.698.078,29**	**74**
Imprese PIA/PIT2	**Settore**	**n. imprese**	**Investimento**	**Finanziamento**	**Occupati**
Impresa 2 PIA/PIT2	Servizi televisivi	5	9.650.000,00	4.977.841,40	23
Impresa 5 PIA/PIT2	Meccanica	1	800.000,00	387.376,00	11
Impresa 7 PIA/PIT2	Alimentare	1	6.585.640,00	3.255.925,00	1
Impresa 9 PIA/PIT2	Logistica	7	7.074.659,00	3.224.315,79	100
Impresa 10 PIA/PIT2	Alimentare	1	2.148.585,00	1.084.155,79	20
Impresa 11 PIA/PIT2	TAC	1	3.040.000,00	1.540.500,00	10
Totale		**16**	**29.298.884,00**	**14.470.113,98**	**165**

Fonte: ns. elaborazione

Cerchiamo di analizzare il peso del settore tessile-abbigliamento e calzaturiero nei due PIA/PIT (tab. 7). Se i due PIA/PIT vengono presi in considerazione insieme la percentuale di imprese TAC sul totale è del 18,5%; a queste imprese corrisponde il 9,3% di tutti gli investimenti PIA/PIT e il 12,1% dell'occupazione creata. Se teniamo separati i due PIA/PIT i risultati cambiano. Nel PIA/PIT9 il 36,4% delle imprese finanziate sono del TAC. Queste hanno presentato investimenti che ammontano all'8,1% del totale e hanno generato occupazione per 19 lavoratori (il 25,7% di tutta l'occupazione creata dal PIA/PIT9). Nel PIA/PIT2 l'unica impresa del TAC ha investito per

un valore che rappresenta il 10,4% del totale e ha dato lavoro a 10 persone (il 6,1% di tutti gli occupati del PIA/PIT2).

tab. 7 - Il peso dei Progetti del TAC nei 2 PIA/PIT

Settore	n. imprese	Investimento	Finanziamento	Occupati
TAC PIA/PIT9	4	2.106.100,00	1.174.180,80	19
Altri settori PIA/PIT9	7	23.945.204,50	12.523.897,49	55
Totale PIA/PIT9	**11**	**26.051.304,50**	**13.698.078,29**	**74**
% TAC PIA/PIT9 sul totale	**36,4%**	**8,1%**	**8,6%**	**25,7%**
TAC PIA/PIT2	1	3.040.000,00	1.540.500,00	10
Altri settori PIA/PIT2	15	26.258.884,00	12.929.613,98	155
Totale PIA/PIT2	**16**	**29.298.884,00**	**14.470.113,98**	**165**
% TAC PIA/PIT2 sul totale	**6,25%**	**10,4%**	**10,6%**	**6,1%**
Totale TAC	**5**	**5.146.100,00**	**2.714.680,80**	**29**
Totale altri settori	**22**	**50.204.088,50**	**25.453.511,47**	**210**
Totale	**27**	**55.350.188,50**	**28.168.192,27**	**239**
% TAC sul totale	**18,5%**	**9,3%**	**9,6%**	**12,1%**

Fonte: ns. elaborazione

Come spiegare questa differenza tra i due PIA/PIT nel funzionamento del meccanismo individuato? Cioè, come è possibile che le risposte delle imprese del TAC siano state così dissimili?
Anche per questa configurazione, come per quelle precedenti, è possibile fornire degli spunti di riflessione che si riallacciano a considerazioni già fatte e che si poggiano sull'analisi del contesto e su alcune caratteristiche dello strumento agevolativo. Una prima riflessione si lega al diverso stato di salute del sistema TAC nei due territori. L'insuccesso del PIA/PIT2 può essere motivato dalla presenza nel nord barese, nei primi anni 2000 quando parte il PIA, di un comparto tessile-abbigliamento e calzaturiero sufficientemente solido, vivace e non bisognoso di investimenti in ricerca e sviluppo. Nel PIA/PIT9, la maggior partecipazione di imprese del TAC può essere spiegata dalla situazione di difficoltà del settore che ha spinto le imprese più motivate a sfruttare l'opportunità di usufruire della premialità offerta loro dal bando PIA e di utilizzare le agevolazioni per sostenere quegli investimenti, in innovazione e non solo, in grado di rilanciarle. Una seconda riflessione si lega alla difficoltà della partecipazione al bando, per la complessità dello strumento e il costo (in termini economici, di tempo ed impegno) di costruire un progetto vincente. Nel TAC nord barese l'assenza di una necessità impellente di innovare, data la sostanziale buona situazione del comparto, può aver fatto percepire il concorso al PIA/PIT più come un onere che come una possibilità, inibendo lo stimolo a partecipare da parte degli imprenditori. Al contrario, nel territorio salentino-leccese l'esigenza delle aziende TAC di riconquistare competitività può aver rappresentato quella molla che ha dato la motivazione per superare l'ostacolo della complessità.

Quali risultati?

Dopo esserci soffermati su come le diverse Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito hanno funzionato nei due PIA/PIT, adesso proviamo a fare il punto sui risultati che sono stati ottenuti, riprendendo in maniera sintetica considerazioni già fatte in questo capitolo ed in quelli precedenti. Questo lavoro ci permetterà di evidenziare, nei paragrafi successivi, gli ostacoli che

hanno depotenziato i PIA/PIT, di tracciare delle conclusioni su questo strumento di agevolazione quale parte di una politica di sviluppo e di suggerire delle raccomandazioni.
Secondo la letteratura i sussidi a favore delle imprese, in particolare quelli volti a sostenere i processi di innovazione, sono giustificati nel momento in cui intervengono per sopperire ad un fallimento di mercato[148] (Giavazzi, D'Alberti, Moliterni, Polo, Schivardi, 2012), ad un fallimento di sistema[149] nei processi di accumulazione e diffusione della conoscenza (Evangelista, 2007), ma anche quando si punta sulla "conoscenza" come fattore importante per la crescita e la competitività di un territorio o si vuole far fronte a ritardi strutturali e tecnologici di particolari settori e aree geografiche.
I due PIA/PIT presi in esame hanno individuato degli obiettivi che rappresentato proprio il tentativo di correggere con l'intervento pubblico dei fallimenti di mercato e dei difetti di competitività presenti in entrambi i territori:

1. rafforzare le attività di ricerca e sviluppo in contesti nei quali è bassa la propensione ad innovare;
2. sostenere la formazione di reti tra imprese dove è debole la capacità competitiva per la frammentazione del sistema produttivo ed è forte la tendenza all'isolazionismo;
3. migliorare la professionalità delle risorse umane per provare ad innalzare la bassa produttività del lavoro;
4. rilanciare il settore manifatturiero tradizionale locale, in particolare il TAC, risollevandolo dalla situazione di difficoltà nella quale si trova.

Aver appurato la presenza nei due territori pugliesi di fallimenti di mercato e di sistema che hanno giustificato l'intervento pubblico è solo il primo passo del processo valutativo. Il passo successivo è la verifica della capacità dell'intervento di trovare un rimedio a questi fallimenti. Per misurare il successo dei Programmi Integrati di Agevolazione nel dare soluzioni a questo tipo di problematiche riprendiamo il lavoro di valutazione e analisi che abbiamo fatto individualmente per ogni PIA/PIT e proviamo a riproporlo in maniera generale, partendo dalle considerazioni di tipo quantitativo e arrivando a quelle sul funzionamento dei meccanismi.
Se ci soffermiamo sulla dimensione numerica (tab. 8), i due PIA/PIT si caratterizzano per aver:

- sostenuto 27 progetti d'impresa volti allo sviluppo di innovazioni, di cui 5 presentati in maniera consortile;
- finanziato 5 imprese del tessile-abbigliamento e calzaturiero;
- creato 239 nuovi posti di lavoro;
- generato con un finanziamento di circa 28 milioni di euro investimenti di oltre 55 milioni;
- determinato un investimento medio per azienda di 2.050.006,98 euro e un finanziamento

[148] Comunemente, I sussidi alle imprese sono il tentativo di rispondere a tre particolari tipi di fallimento di mercato (che si ha quando il mercato determina produzioni non ideali di un certo bene socialmente utile per cui è necessaria l'azione pubblica per ristabilire il livello di produzione ottimale dal punto di vista sociale):

- Le esternalità nella ricerca e lo sviluppo. Le attività di R&S di un'impressa tendono a produrre innovazioni che finiscono per essere utili anche ad altre aziende che non hanno contribuito ai costi della sua realizzazione. In questo modo si produce un'esternalità positiva che può comportare un minore impegno da parte delle imprese che ne beneficiano. Per questo il sostegno pubblico di attività di ricerca potrebbe essere il modo per superare questo limite;
- I vincoli finanziari. In presenza di asimmetria informativa ci potrebbero essere condizioni per cui progetti che hanno la potenzialità di essere redditizi non sono finanziati perché il finanziatore non dispone delle informazioni necessarie per riconoscerli. L'intervento pubblico potrebbe intervenire a correggere questo particolare fallimento del mercato;
- I territori in ritardo di sviluppo. Nelle aree in cui sono presenti difficoltà di sviluppo l'intervento pubblico può sostenere quei processi in grado di riavviare il percorso di crescita per recuperare i ritardi accumulati.

[149] Per la presenza in determinati contesti di ostacoli ed incapacità alla creazione di reti di collaborazione tra i diversi attori o di impedimenti alla circolazione e diffusione delle informazioni e delle conoscenze.

medio per azienda di 1.043.266,38;

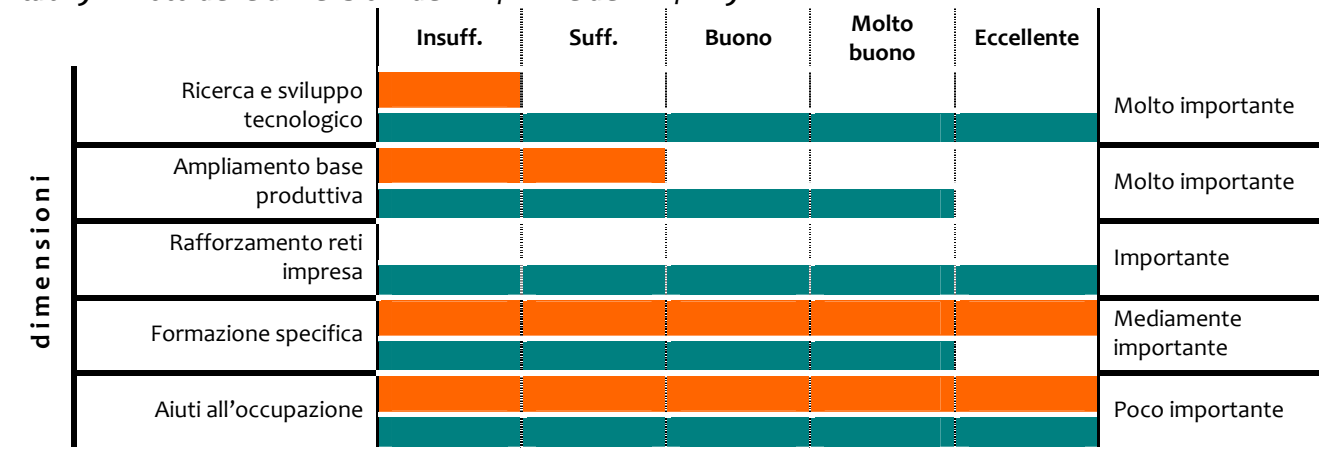
- speso 231.500,00 euro di investimento, e circa 117.000,00 euro di finanziamento pubblico, per occupare ogni lavoratore.

tab. 8 - I numeri dei due PIA/PIT

	PIA/PIT2	PIA/PIT9	Totale
n. progetti finanziati	6	6	**12**
n. imprese finanziate	16	11	**27**
n. imprese TAC	1	4	**5**
n. consorzi	2	3	**5**
n. nuovi occupati	165	74	**239**
Ammontare investimento	29.298.884,00	26.051.304,50	**55.350.188,50**
Ammontare finanziamento	14.470.113,98	13.698.078,29	**28.168.192,27**
Investimento medio per progetto aziendale	1.831.180,25	2.368.300,41	**2.050.006,98**
Finanziamento medio per progetto aziendale	904.382,12	1.245.279,84	**1.043.266,38**
I/O (euro per occupato)	177.568,99	352.044,66	**231.590,75**
F/O (euro per occupato)	87.697,66	185.109,17	**117.858,55**

Note: I/O (Investimenti/Occupazione aggiuntiva); F/O (finanziamenti/occupazione aggiuntiva).
Fonte: ns. elaborazione

tab. 9 - Il voto delle dimensioni del PIA/PIT2 e del PIA/PIT9



Note:
PIA/PIT2
PIA/PIT9
Per due dimensioni ("Creazione di consorzi" e "inclusione femminile") non c'è il voto sul PIA/PIT2 perché per non è stato previsto nessun indicatore nel programma del PIT.
Fonte: ns. elaborazione

Abbiamo già visto che facendo riferimento agli indicatori di risultato delle diverse dimensioni delle azioni dei due piani integrati di agevolazione (tab. 9) il giudizio sul PIA/PIT9, quello relativo al Salento[150], è abbastanza buono: per dimensioni importanti, quali "ricerca e sviluppo", "ampliamento della base produttiva", "rafforzamento reti impresa" e "formazione specifica", gli obiettivi fissati inizialmente sono stati raggiunti pienamente. Meno positivi, ma comunque non negativi, i risultati per il PIA/PIT2 - area nord barese[151], che per la dimensione "ampliamento

[150] Per l'analisi approfondita sugli indicatori di risultato del PIA/PIT9 si rimanda al Capitolo 5 "La valutazione del PIA/PIT9".
[151] Per l'analisi approfondita sugli indicatori di risultato del PIA/PIT2 si rimanda al Capitolo 7 "La valutazione del PIA/PIT2".

della base produttiva" raggiunge appena la sufficienza, traguardo minimo che sfugge alla dimensione "ricerca e sviluppo tecnologico".

L'analisi sugli indicatori di risultato non dà la vera portata del successo dei due PIA/PIT esaminati, perché si limita a individuare lo scostamento rispetto agli obiettivi iniziali, ma non ci dice niente sul processo che si è innescato, sulle cause che hanno prodotto quei risultati e sugli eventuali altri effetti non previsti che si sono prodotti. Per cercare di rispondere a queste domande abbiamo verificato le Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito, da cui è venuto fuori che alcuni di quei risultati venivano messi in discussione. Infatti, molte Configurazioni non hanno funzionato come ci si sarebbe aspettato (tab. 10 e 11) e in alcuni casi non hanno funzionato affatto.

tab. 10 - Risultato delle Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito (CME) del PIA/PIT2

	Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito								
Imprese	**CME1**	**CME2**	**CME3**	**CME4**	**CME5**	**CME6**	**CME7**	**CME8**	**CME9**
Impresa 2 PIA/PIT2	+	+/-	+	-	+/-	+/-	-	+/-	-
Impresa 5 PIA/PIT2	+	+	-	-	-	+/-	+	+/-	-
Impresa 7 PIA/PIT2	+	+	-	-	-	+/-	+	+	-
Impresa 9 PIA/PIT2	+	+	+/-	+/-	+	+/-	+	+/-	-
Impresa 10 PIA/PIT2	+/-	+/-	-	+/-	-	+/-	+	+/-	-
Impresa 11 PIA/PIT2	+	+/-	-	+	-	+/-	+	+/-	+

Note: "+" = funzionato con successo, "+/-" = ha funzionato parzialmente; "-" = non ha funzionato.
Fonte: ns. elaborazione

tab. 11 - Risultato delle Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito (CME) del PIA/PIT9

	Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito								
Imprese	**CME1**	**CME2**	**CME3**	**CME4**	**CME5**	**CME6**	**CME7**	**CME8**	**CME9**
Impresa A.1 PIA/PIT9	+	+	-	+	+	+	+	+/-	+
Impresa A.2 PIA/PIT9	+	+	-	+	+	+	-	+/-	+
Impresa B.3 PIA/PIT9	+	+	-	+	+	+	+	+/-	-
Impresa C.1 PIA/PIT9	+	+	-	+/-	+/-	+/-	-	+/-	+
Impresa C.2 PIA/PIT9	+	+	-	+/-	+/-	+/-	-	+/-	+
Impresa C.4 PIA/PIT9	+	+	-	+/-	-	+	-	+	+
Impresa D PIA/PIT9	+	+	-	+	+	+	+/-	+	-
Impresa E PIA/PIT9	+	+	-	+	+	+	+	+/-	-

Note: "+" = funzionato con successo, "+/-" = ha funzionato parzialmente; "-" = non ha funzionato.
Fonte: ns. elaborazione

Le analisi sin qui condotte, relative a ciascuna impresa dei due PIA/PIT, sull'interazione tra contesto e meccanismi nel produrre determinati esiti sono state tradotte in un giudizio sintetico[152] per ogni Configurazione; giudizio che differisce in funzione del territorio di riferimento (tab. 12). Questo confronto permette di evidenziare in maniera immeditata quali

[152] Il giudizio sintetico per le Configurazioni di ciascun PIA/PIT è stato costruito come una media dei giudizi relativi ad ogni impresa: al giudizio "+" è stato attribuito il valore di 3, a quello "+/-" il valore di 2 e a quello "-" il valore di 1; per ogni Configurazione questi valori sono stati sommati e divisi per il numero di imprese.

Configurazioni abbiano funzionato e quali no, e di sottolineare anche le differenze di risultato tra i due PIA/PIT.

tab. 12 - Sintesi dei risultati delle Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito (CME) dei 2 PIA/PIT

Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito		PIA/PIT2	PIA/PIT9
CME1	Complessità PIA/PIT	+	+
CME2	Clientelismo	+/-	+
CME3	Premialità consorzi	-	-
CME4	Innovazione	-	+
CME5	Collaborazione centri di ricerca	-	+/-
CME6	Ampliamento base produttiva	+/-	+
CME7	Formazione interna	+	+/-
CME8	Equilibrio finanziario	+/-	+/-
CME9	Premialità TAC	-	+/-

Note: "+" = funzionato con successo, "+/-" = ha funzionato parzialmente; "-" = non ha funzionato.
Fonte: ns. elaborazione

Nel PIA/PIT2 hanno funzionato con pieno successo la Configurazione sulla complessità (CME1) e quella sulla formazione interna (CME7); hanno funzionato parzialmente le Configurazioni sul clientelismo (CME2), sull'ampliamento della base produttiva (CME6) e sull'equilibrio finanziario (CME8); non hanno funzionato le Configurazioni sulla premialità dei consorzi (CME3), sull'innovazione (CME4), sulla collaborazione con i centri di ricerca (CME5) e sulla premialità del TAC (CME9). Nel PIA/PIT9 le Configurazioni che hanno avuto successo sono state 4: quella sulla complessità (CME1), quella sul clientelismo (CME2), quella sull'innovazione (CME4) e quella sull'ampliamento della base produttiva (CME6); hanno avuto parziale successo la Configurazione relativa alla collaborazione con i centri di ricerca (CME5), quella per la formazione interna (CME7), quella sull'equilibrio finanziario (CME8) e sulla premialità per il TAC (CME9), non ha funzionato solo la Configurazione sulla premialità per i consorzi (CME3).
Come abbiamo visto nella prima parte del capitolo, alcune Configurazioni (complessità, premialità consorzi ed equilibrio finanziario) hanno agito pressoché allo stesso modo in entrambi i territori, per qualcuna (clientelismo, ampliamento base produttiva) ci sono state delle leggere differenze, per le altre (soprattutto per le Configurazioni sull'innovazione, sulla collaborazione con i centri di ricerca e sulla premialità per il TAC) il contesto è stato determinante nel produrre una sostanziale differenza di risultati in funzione delle caratteristiche delle imprese finanziate, del diverso stato di salute di alcuni settori, della tipologia del progetto presentato e delle interazioni con il territorio di appartenenza.

L'analisi delle Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito dei due PIA/PIT, che ha evidenziato delle discontinuità nei risultati, ci permette però di individuare alcuni fattori chiave (o meccanismi più importanti) (tab. 13). Proviamo a soffermarci su ognuno di questi fattori, che abbiamo già esaminato nello studio delle Configurazioni ma che qui riprendiamo utilizzando un approccio diverso, con l'obiettivo di fare delle riflessioni più generali sulle modalità con cui hanno operato, sui risultati raggiunti, sugli effetti positivi (anche in termini di opportunità e benefici) e su quelli negativi (comprensivi di minacce e difficoltà) che hanno incorporato, sulle differenze di funzionamento dovute al contesto e per presentare alcuni suggerimenti.
Il primo di questi fattori chiave è la "*complessità dello strumento di agevolazione*". Complessità

che, come abbiamo visto, è dovuta principalmente alla forte integrazione dell'intervento che ha messo assieme il finanziamento delle attività di ricerca e sviluppo, l'ampliamento della base produttiva, la costituzione di reti di impresa e la formazione. Tale integrazione si è tradotta in procedure articolate e lunghe, e in formalismi e tecnicismi, che hanno reso non facile la preparazione del progetto da presentare ai fini dell'agevolazione. Il risultato di questa complessità è stato una forte selettività dei progetti ammessi; selettività che ha determinato una serie di effetti positivi ed una serie di effetti negativi.

Gli effetti positivi sono tre:

- La selettività ha finito per aiutare le imprese già forti (e per diverse aziende dei due PIA/PIT è stato così), che si sono potute consolidare ulteriormente. Si tratta di imprese che sono in grado di influire sul cambiamento del contesto e di fungere da traino per l'economia dell'area. In questo modo, il PIA/PIT, contribuendo al processo di formazione e rafforzamento delle leadership territoriali, ha favorito l'irrobustimento del capitale produttivo e sociale locale;
- È stata stimolata la competizione tra le imprese;
- Si è ridotto il rischio, o la sua percezione negli imprenditori, di pratiche di tipo clientelare in grado di alterare la leale concorrenza per le agevolazioni.

Anche gli effetti negativi (o minacce) sono tre:

- L'eccesso di tecnicismo può aver favorito una selezione più formale che sostanziale dei progetti, e conseguentemente, aver impedito le possibilità di realizzazione di buoni programmi di investimento che, però, non rispettavano tutte le regole previste per accedere ai finanziamenti;
- La complessità può aver rappresentato un ostacolo troppo difficile da superare per le imprese più deboli, quelle che magari avrebbero avuto maggior bisogno di un sostegno pubblico per realizzare gli investimenti necessari a sostenere la propria crescita ed il processo di innovazione interno;
- La selezione delle imprese più forti, in grado di realizzare i programmi di innovazione e di ampliamento in maniera autonoma, ha contribuito a ridurre l'addizionalità delle politiche di sostegno alle imprese e ha generato un effetto di sostituzione sugli investimenti privati (abbiamo visto come molti imprenditori abbiano dichiarato che avrebbero fatto comunque gli investimenti anche senza il sostegno del PIA/PIT).

Le modalità di funzionamento esaminate e i procedimenti che si sono attivati non hanno risentito delle differenze di contesto tra i due territori ed hanno prodotto risultati simili.

Sulla base delle considerazioni fornite parrebbe opportuno puntare su tre leve per rendere più efficaci i PIA/PIT, ed intervenire sulla complessità per ridurne gli effetti negativi e aumentarne quelli positivi. La prima di queste leve è la conoscenza profonda del territorio (dei suoi punti di forza e delle sue debolezze, delle sue potenzialità, delle sue vocazioni) e delle dinamiche sociali, produttive e politiche che lo caratterizzano quale substrato su cui poggiare le decisioni di sviluppo (se, come e dove intervenire). Questa conoscenza deve essere continuamente costruita e aggiornata e resa disponibile agli organi di governo regionali e locali. In questo modo si può individuare meglio il focus dell'intervento, capire se la struttura produttiva ha più bisogno di un sostegno per rafforzare la posizione delle imprese guida o se sia più urgente la riduzione dei ritardi delle piccole aziende, e identificare quel grado ottimale di selettività che possa ridurre i pericoli di eccesso di tecnicismo e di marginalizzazione delle imprese più deboli.

La seconda leva è quella del cambiamento della *governance* (politica e amministrativa) di questo tipo di strumenti per migliorarne le performance e renderla più capace di gestire la sfida della complessità. Nell'ambito dei PIA/PIT, un maggior dialogo e una più forte collaborazione, sia verticale (tra Regione e Ufficio Unico) che orizzontale (tra uffici regionali e tra gli Uffici

Unico dei vari territori), all'interno della PA avrebbero potuto favorire, e potrebbero farlo nelle iniziative future, lo sviluppo di azioni sinergiche per aumentare la partecipazione del tessuto produttivo locale e semplificare gli oneri procedurali a carico delle imprese in modo da facilitarne la partecipazione al bando. Si potrebbero predisporre attività di affiancamento alle imprese da parte di questi uffici pubblici, sia nella fase di costruzione della politica che in quella di preparazione della proposta progettuale, per evitare l'esclusione di buoni progetti per difetti formali e per contribuire alla soluzione delle problematiche emergenti. La vicinanza alle imprese, anche nella fase di elaborazione degli investimenti, permetterebbe, inoltre, di valutare la capacità degli stessi di essere addizionali.
La terza leva prevede l'utilizzo di due procedure per la concessione delle agevolazioni: una rivolta alle imprese più strutturate e più forti, basata su modalità complesse di tipo valutativo; l'altra, per le imprese più deboli e piccole, basata su modalità valutative meno stringenti e più semplici da rispettare o su procedure semi automatiche.

tab. 13 - I fattori chiave dei 2 PIA/PIT

FATTORI CHIAVE DEI 2 PIA/PIT	CARATTERISTICHE PRINCIPALI	
Complessità dello strumento	**Modalità operative**	**Risultati**
	Tecnicismi, formalismi, integrazione.	Selettività.
	Effetti positivi	**Effetti negativi**
	1. Rafforzamento ulteriore delle imprese più forti ed in grado di favorire il cambiamento del contesto; 2. Stimolo alla competizione; 3. Riduzione del clientelismo e della sua percezione tra gli attori locali.	1. Eccesso di tecnicismo, selezione formale e non sostanziale; 2. Difficoltà di accesso per le imprese più deboli e bisognose di aiuto per gli investimenti; 3. Il sostegno delle imprese più forti riduce l'addizionalità dell'incentivo.
	Ruolo del contesto	**Suggerimenti**
	Il contesto non ha determinato particolari differenze di funzionamento tra i due PIA/PIT: il meccanismo ha agito in maniera positiva in entrambi.	Puntare sulla conoscenza del contesto e sul miglioramento delle competenze e del funzionamento della PA. Assistenza e affiancamento della PA alle imprese per la partecipazione al PIA. Associare procedure valutative complesse con altre più semplici o di tipo semi-automatico.
Creazione reti di impresa	**Modalità operative**	**Risultati**
	Premialità per i consorzi.	Su 12 progetti 5 sono stati presentati da consorzi.
	Effetti positivi	**Effetti negativi**
	1. Si è favorito il contatto tra le imprese; 2. Si sono create occasioni per lo scambio di conoscenze e la collaborazione; 3. Si sono determinate occasioni di inciampo per la produzione di sinergie.	1. Si è perseguito un punteggio maggiore e non la creazione di una rete; 2. Bassa sopravvivenza dei consorzi; 3. Tendenza alla riproposizione di pratiche opportunistiche.
	Ruolo del contesto	**Suggerimenti**
	Non ci sono state differenze sostanziali in funzione del contesto.	1. Creazione di una regia di rete territoriale. 2. Puntare sulla conoscenza del contesto e favorire la costruzione di una visione d'insieme delle opportunità di rete. 3. Coinvolgimento dei consulenti. 4. Premialità in funzione di un progetto veramente condiviso.

Ricerca, sviluppo, innovazione e ampliamento	**Modalità operative**	**Risultati**
	Incentivo economico.	Sono stati sostenuti 12 progetti di investimento che hanno prodotto innovazione.
	Effetti positivi	**Effetti negativi**
	1. Stimolo all'innovazione nelle imprese; 2. Rafforzamento delle imprese finanziate sul mercato; 3. Rafforzamento del ruolo di leader; 4. Innesco di processi emulativi sul territorio; 5. Creazione di nuova occupazione.	1. Bassa addizionalità degli investimenti nei casi di ampliamento; 2. Inefficacia nel sostegno dell'innovazione nelle imprese TAC.
	Ruolo del contesto	**Suggerimenti**
	I risultati sono stati diversi in funzione del contesto. L'agevolazione è stata determinante nel sostenere gli investimenti ed i processi di innovazione nel PIA/PIT9, molto meno nel PIA/PIT2.	Analisi continua del contesto. Interventi di sostegno diversificati in funzione del contesto. Assistenza continua alle imprese.
Collaborazione con centri di ricerca e università	**Modalità operative**	**Risultati**
	Incentivo economico.	Per 7 progetti su 12 c'è stata collaborazione con enti di ricerca. Riduzione della percezione del rischio dell'investimento. Funzionamento a macchia in funzione del contesto e del settore
	Effetti positivi	**Effetti negativi**
	1. Sviluppo di progetti innovativi; 2. Rafforzamento imprese; 3. Gli enti di ricerca hanno avuto uno sbocco pratico e produttivo; 4. Scambio di conoscenze e professionalità tra enti di ricerca e imprese; 5. Diffusione della conoscenza; 6. Aumento delle potenzialità del territorio.	1. Bassa o nulla collaborazione con gli enti di ricerca per le imprese del TAC; 2. Bassa collaborazione nei casi di ampliamento.
	Ruolo del contesto	**Suggerimenti**
	Nel PIA/PIT9 sono state attivate delle collaborazioni con l'Università locale che si sono dimostrate estremamente utili. I risultati sono stati differenti per il PIA/PIT2 dove non sono state attivate collaborazioni.	Aumentare le occasioni di incontro tra imprese e enti di ricerca. Creare forum di discussione permanenti tra i due mondi. Aumentare i collegamenti con incentivi alle imprese che sostengano la ricerca universitaria. Premiare le collaborazioni di successo. Favorire la nascita di centri per la ricerca nei sistemi locali del TAC.
Formazione	**Modalità operative**	**Risultati**
	Incentivo economico.	Sono stati realizzati 9 piani aziendali di formazione. Sono stati ottenuti risultati diversi per contesto e settore.
	Effetti positivi	**Effetti negativi**
	1. Aumento delle capacità professionali dei formati; 2. Aumento della produttività;	1. I progetti di formazione non sono stati realizzati dai settori tradizionali; 2. È aumentata la complessità del PIA/PIT.

	3. Valorizzazione del capitale umano; 4. Attenzione alle problematiche dei dipendenti.	
	Ruolo del contesto	**Suggerimenti**
	Le differenze del contesto hanno portato a risultati dissimili. Nel PIA/PIT2 le caratteristiche delle imprese (per settore e abitudine ad investire in innovazione) hanno favorito il successo dei progetti formativi. Nel PIA/PIT9 questo non è accaduto per la maggiore presenza di imprese TAC dove è difficile fare formazione.	Analisi dei bisogni formativi locali delle imprese. Individuazione di modalità specifiche di formazione in funzione del settore e del contesto. Attribuzione della gestione degli interventi ad organi più vicini al territorio ed alle imprese.
Affidabilità finanziaria e patrimoniale del proponente	**Modalità operative**	**Risultati**
	Premialità nel punteggio di ammissione.	Selezione di imprese con un buon equilibrio finanziario ed economico-patrimoniale
	Effetti positivi	**Effetti negativi**
	1. Stimola l'attenzione ai parametri finanziari, economici e patrimoniali delle imprese; 2. Favorisce il rafforzamento delle imprese.	1. I ritardi nelle erogazioni hanno alterato l'equilibrio delle imprese; 2. Aumento del rischio di fallimento.
	Ruolo del contesto	**Suggerimenti**
	Il contesto non ha determinato particolari differenze di funzionamento tra i due PIA/PIT: il meccanismo ha agito in maniera parziale.	Ridurre i tempi delle erogazioni. Migliorare il funzionamento amministrativo del PIA. Ridurre gli oneri burocratici. Fornire assistenza e tutoraggio alle imprese ammesse. Modificare le modalità di erogazione del contributo.
Sostegno TAC	**Modalità operative**	**Risultati**
	Premialità nel punteggio di ammissione.	Su 27 imprese finanziate 5 sono del TAC.
	Effetti positivi	**Effetti negativi**
	1. Il TAC è stato posto al centro dell'attenzione politica; 2. Rafforzamento delle aziende TAC che hanno partecipato; 3. Si sono stimolate le attività di ricerca e sviluppo delle imprese TAC; 4. Si è sostenuta l'occupazione del comparto.	1. Non elevata partecipazione delle imprese TAC; 2. I progetti finanziati non hanno portato vera innovazione; 3. Non si è attivata la collaborazione con gli enti di ricerca; 4. Non si sono create reti d'impresa funzionanti; 5. Non sono stati realizzati progetti di formazione.
	Ruolo del contesto	**Suggerimenti**
	Le differenze del contesto, soprattutto in merito al diverso stato di salute del comparto nei due territori, hanno determinato una maggiore partecipazione di imprese TAC nel PIA/PIT9 rispetto al PIA/PIT2.	Aumentare la conoscenza del settore e dei suoi reali bisogni. Realizzare interventi mirati di sostegno ai processi di innovazione. Realizzare interventi mirati di formazione.

Fonte: ns. elaborazione

Il secondo fattore chiave è la "*creazione di reti di imprese*". La decisione di premiare con un punteggio maggiore i progetti presentati da raggruppamenti d'impresa, con l'intento di

favorire la costruzione di rapporti di collaborazione tra le aziende, ha fatto sì che su 12 progetti finanziati 5 siano stati sostenuti da consorzi. I risultati non sono stati influenzati dal contesto: il PIA/PIT9 ha avuto un maggior numero di progetti presentati da associazioni di impresa rispetto al PIA/PIT2, ma in entrambi i territori si è trattato di consorzi costruiti solo per superare la fase valutativa e accedere ai finanziamenti.
Quali sono stati i benefici legati a questo meccanismo?:

- Si è creata un'opportunità di contatto tra le imprese;
- Si sono favorite le condizioni per lo scambio di conoscenze e la collaborazione;
- Si sono determinate occasioni di inciampo in grado di favorire il cambiamento della mentalità imprenditoriale e il potenziamento dei legami come momento per la creazione di valore.

Sull'altro lato della medaglia dell'incentivo per la costruzione di reti tra imprese ci sono una serie di effetti negativi:

- In alcuni casi il legame tra le imprese è stato solo un mezzo per perseguire il finanziamento e non il meccanismo per lo sviluppo di opportunità di scambio di conoscenze e per collaborare;
- La fragilità dei legami così costruiti ha contribuito a ridurre la probabilità di sopravvivenza dei consorzi e ha finito per favorire la tendenza alla riproposizione di pratiche opportunistiche e individualistiche.

La contrapposizione tra benefici e pericoli appena esaminati sottolinea come la creazione di reti di imprese sia un processo difficile ma che potrebbe essere facilitato se i protagonisti della *governance* territoriale approfondissero lo studio dei network, soprattutto nelle sue dinamiche locali, per utilizzare questo tipo di conoscenza come strumento per individuare competenze specifiche, ruoli e contributi che ogni impresa può dare alla creazione del valore in un'ottica di collaborazione e di rete. Questa conoscenza dovrebbe essere, poi, messa al servizio di una "regia di rete territoriale", da creare con il contributo degli organi di governo (politici e amministrativi, sia regionali che locali), stabilmente presente nei vari contesti e avente il compito di incentivare la formazione di legami produttivi attraverso il coinvolgimento di imprese, consulenti e tutti gli altri attori locali in possesso di informazioni sulle aziende. Dal punto di vista più operativo, in riferimento al PIA/PIT, la premialità per i raggruppamenti di impresa, per funzionare meglio, dovrebbe essere associata non ad un impegno formale di due o più imprese di costituirsi in consorzio, ma alla predisposizione di un piano comune di investimenti verificabile e volto alla realizzazione di un progetto condiviso (e non solo la somma di programmi diversi), la cui realizzazione sarebbe il vincolo per il conferimento definitivo dei finanziamenti.

"*Ricerca, sviluppo, innovazione e ampliamento*" è il terzo fattore chiave dei PIA/PIT. Attraverso l'incentivo economico sono stati sostenuti 12 progetti di investimento per produrre innovazioni. Ma questi risultati sono stati diversi in funzione del contesto. L'agevolazione è stata determinante nel sostenere gli investimenti ed i processi di innovazione nel PIA/PIT9, molto meno nel PIA/PIT2.
Questo sostegno ha evidenziato delle opportunità o meglio degli effetti positivi:

- È stata stimolata la produzione di innovazione nelle imprese;
- Si è contribuito a rafforzare la capacità competitiva delle aziende;
- Si sono favoriti i processi di emulazione sul territorio da parte delle imprese non finanziate per compensare i ritardi e gli svantaggi accumulati;
- Si è rafforzato il ruolo di leader locali per le imprese che hanno tratto beneficio dalle innovazioni finanziate;

- È stata creata nuova occupazione.

Gli effetti negativi dell'incentivo sono stati:

- La bassa addizionalità delle agevolazioni pubbliche, che ha determinato un effetto sostituzione maggiore nei casi di investimenti per l'ampliamento della base produttiva;
- La minore efficacia nel sostenere l'innovazione nei settori tradizionali (TAC).

Partendo da queste considerazioni la lezione che sembra emergere, in accordo con Garofoli (2009) secondo il quale il processo di innovazione è fortemente radicato sul territorio, è che potrebbero essere più efficaci interventi di sostegno e stimolo all'innovazione diversificati in funzione del particolare contesto nel quale si interviene e dei beneficiari a cui ci si rivolge: non è pensabile che la ricerca e lo sviluppo siano uguali, e possano essere affrontati e sostenuti allo stesso modo, in un'impresa produttrice di abbigliamento e in una produttrice di radio-farmaci. Inoltre, sarebbe preferibile porre in essere, da parte del sistema istituzionale titolare della gestione di questi processi di incentivazione di innovazioni, un sistema continuo di analisi delle caratteristiche specifiche delle aree oggetto delle politiche di sviluppo e fornire assistenza (progettuale e amministrativa) alle imprese agevolate sin dalla fase di preparazione del progetto su cui si chiede il finanziamento.

Un altro fattore chiave dei due PIA/PIT è la "*collaborazione con centri di ricerca e università*". Il riconoscimento della finanziabilità delle spese sostenute per l'attivazione di legami con enti di ricerca ha favorito la costruzione di collaborazioni per 7 progetti su 12. Inoltre, questo legame ha permesso di ridurre, nelle imprese, la percezione del rischio delle attività generatrici di innovazione. Resta il fatto che il meccanismo appena descritto ha agito a macchia di leopardo in funzione del contesto territoriale e del settore delle aziende. In effetti, nel PIA/PIT9 sono state attivate delle collaborazioni con l'Università locale che si sono dimostrate estremamente utili. I risultati sono stati differenti per il PIA/PIT2 dove non si è cercato un appoggio esterno ai progetti di ricerca.

Gli effetti positivi che si sono prodotti da questa collaborazione sono:

- La realizzazione di progetti di ricerca altamente innovativi;
- Il rafforzamento delle imprese che sono riuscite ad innovare;
- L'irrobustimento, nel territorio oggetto dell'intervento, dei legami tra il mondo della ricerca e quello delle imprese;
- L'individuazione di sbocchi pratici e con un ritorno produttivo ed economico alle attività degli enti di ricerca;
- La diffusione delle conoscenze nel sistema locale;
- L'aumento delle potenzialità del territorio.

Invece, gli effetti negativi che sono emersi dai casi esaminati sono:

- La bassa, o nulla, capacità di attivare collaborazioni con gli enti di ricerca da parte delle imprese del TAC;
- Il basso livello della collaborazione nel caso delle imprese che hanno portato avanti progetti di ricerca volti all'ampliamento della base produttiva e non alla creazione di una nuova unità.

Per avvicinare sempre di più imprese e enti di ricerca e favorire lo sviluppo di collaborazioni la strada che si potrebbe percorrere (Battiston, 2007) potrebbe essere quella dell'aumento delle occasioni di incontro (anche e soprattutto di tipo informale perché facilitano la costruzione di rapporti più veri, trasparenti e produttivi) a livello locale tra ricercatori, investitori e imprese, della creazione di forum di discussione permanenti tra questi mondi, dell'incentivazione (attraverso la deducibilità delle spese per le attività di innovazione) delle imprese che sostengono la ricerca universitaria (finanziando dottorati, assegni di ricerca e borse di studio) e

della premiazione delle collaborazioni di successo (spingendo all'imitazione con la forza dell'esempio). Per le imprese tradizionali, soprattutto quelle di piccola e piccolissima dimensione presenti nei territori oggetto dei due PIA/PIT, la difficoltà di gestire i processi di innovazione fa il pari con la bassa propensione alla collaborazione con il mondo della ricerca. Si tratta di una distanza che potrebbe essere ridotta se gli imprenditori uniti in sistema (e quindi manifestando i propri interessi con la forza del coro e non come solisti) riuscissero a raggruppare tutte le particolari esigenze del tessuto produttivo locale di appartenenza e a trasferirle in maniera compatta al mondo scientifico della ricerca, provando ad influenzarne gli orientamenti.

La "*formazione*" è un ulteriore fattore chiave dei due PIA/PIT. Il finanziamento delle attività formative ha convinto la maggior parte delle imprese che hanno beneficiato delle agevolazioni a presentare, e realizzare, dei piani aziendali di formazione specifici. Il buon fine di questi percorsi di formazione è dipeso dagli attributi particolari del territorio e del settore di appartenenza delle aziende. Infatti, le differenze del contesto hanno portato a risultati dissimili. Nel PIA/PIT2 le caratteristiche delle imprese (per settore e abitudine ad investire in innovazione) hanno favorito il successo dei progetti formativi. Nel PIA/PIT9 questo non è accaduto per la maggiore presenza di imprese TAC nelle quali è difficile fare formazione.
Le opportunità presenti dietro l'incentivo formativo sono state:

- L'aumento delle capacità professionali dei formati;
- L'aumento della produttività del lavoro nelle aziende che hanno attuato la formazione;
- La valorizzazione del capitale umano delle imprese;
- L'incremento di attenzione alle problematiche dei dipendenti.

Gli effetti negativi che si sono prodotti sono:

- I progetti aziendali di formazione non hanno avuto seguito nelle imprese del TAC;
- La previsione del finanziamento di piani formativi in aggiunta alle altre misure di agevolazione dei PIA/PIT ha aumentato la complessità dello strumento.

Il miglioramento delle capacità dei lavoratori delle imprese passa dalla predisposizione di percorsi di formazione che tengano conto di analisi a livello territoriale dei fabbisogni formativi (espliciti ed impliciti) tipici di determinati contesti e settori, e dall'individuazione di modalità di formazione costruite in maniera specifica per rispondere alle particolari esigenze emerse, magari sfruttando il lavoro di figure di mediazione in grado di intercettare le necessità delle imprese e le potenzialità legate allo sviluppo di nuovi soggetti professionali (Garofoli, 2009). Nei PIA/PIT la distanza degli organi di gestione dalle problematiche vere delle imprese non ha permesso che si sviluppassero piani formativi adatti ai fabbisogni tipici del TAC. Se si fosse attribuita la responsabilità di seguire i progetti di investimento e i programmi aziendali di formazione agli Ufficio Unico, anche e soprattutto nella fase di ideazione progettuale, ci sarebbero state maggiori probabilità di andare incontro alle esigenze particolari di questo comparto e di vedere realizzate le azioni ideate.

Anche "*l'affidabilità finanziaria e patrimoniale del proponente*" è un fattore importante dei due PIA/PIT. L'averla posta come requisito per accedere alle agevolazioni ha favorito la selezione di imprese con un buon equilibrio finanziario e con un bilancio in salute. Il contesto non ha determinato particolari differenze di funzionamento tra i due PIA/PIT: il meccanismo ha agito in maniera parziale in entrambi.
Le opportunità che questo fattore ha determinato sono:

- Lo stimolo all'attenzione nelle imprese ai propri parametri finanziari, economici e patrimoniali;

- Il rafforzamento delle aziende puntando l'attenzione sul bilancio e sugli equilibri interni.

Non ci sono state, però, solo opportunità, si sono prodotti anche degli effetti negativi:

- I ritardi nelle erogazioni hanno alterato l'equilibrio finanziario e patrimoniale e messo in difficoltà le imprese;
- Queste difficoltà, che hanno portato in sofferenza molte imprese finanziate proprio nel momento in cui erano più deboli per l'esposizione debitoria, hanno messo a rischio la conclusione degli investimenti e aumentato la possibilità di conseguenze negative sull'occupazione e sulla redditività aziendale.

Come contenere questi problemi? Innanzitutto, bisogna porre molta attenzione ai tempi delle erogazioni perché anziché sostenere le imprese si rischia di portarle fuori mercato. Per questo è necessario migliorare il funzionamento di questi strumenti, soprattutto nella gestione amministrativa, ridurre gli oneri burocratici, fornire assistenza continua alle imprese finanziate concentrandosi non solo sulle formalità legate alla rendicontazione ma anche sui bisogni emersi in seguito alla realizzazione degli investimenti e sul miglioramento dei risultati aziendali. Si potrebbe pensare di cambiare la modalità attuale di trasferimento dei finanziamenti mettendo a disposizione l'intero importo della concessione sin dall'approvazione del progetto di investimento aziendale, ma attivando un diritto di rivalsa sui beni mobili e immobili acquisiti dall'azienda e sul resto del patrimonio aziendale, per l'importo della concessione aumentato di una multa, che verrebbe riscossa nel caso di mancato rispetto delle regole pattuite e del programma approvato e finanziato. Tutto ciò richiede che ci sia negli organi di controllo la capacità di saper entrare nelle imprese per verificare lo stato d'avanzamento dei lavori e per accompagnare, e facilitare, la realizzazione degli investimenti.

L'ultimo fattore chiave dei due PIA/PIT è il "*sostegno dei settori del tessile-abbigliamento e del calzaturiero*". La premialità alle imprese del TAC, attraverso l'assegnazione ai progetti di un punteggio maggiore in fase di ammissione, ha determinato il finanziamento nei due PIA/PIT di 5 imprese TAC sulle 27 che sono state agevolate. Le differenze del contesto, soprattutto in merito al diverso stato di salute del comparto nei due territori, hanno determinato una maggiore partecipazione di imprese TAC nel PIA/PIT9 rispetto al PIA/PIT2.

La priorità che è stata data al tessile-abbigliamento e calzaturiero ha prodotto effetti positivi e negativi. Tra i primi ci sono:

- L'aumento di attenzione nei confronti dei due settori (tessile-abbigliamento e calzaturiero) che hanno un peso specifico molto importante nel tessuto produttivo delle aree oggetto dell'intervento;
- Il rafforzamento delle imprese TAC che hanno ricevuto l'agevolazione;
- Lo stimolo alle attività di ricerca e sviluppo per produrre innovazioni in questi settori;
- Il sostegno all'occupazione di questi comparti.

Gli elementi negativi che sono emersi sono:

- La non elevata partecipazione di imprese TAC;
- La complessità ad innovare che si è tradotta nella bassa utilità dei progetti finanziati che non hanno trovato vera applicazione all'interno delle imprese;
- L'incapacità delle imprese di attivare collaborazioni con gli enti di ricerca;
- L'inefficienza nella creazione di reti di impresa funzionanti;
- La difficoltà di realizzare progetti di formazione.

Per superare queste difficoltà è necessario partire dalla conoscenza profonda del contesto locale, dei reali bisogni e delle potenzialità delle imprese del TAC. Gli interventi di sostegno, soprattutto quando riguardano i processi di innovazione, che in questi settori assumono un carattere molto particolare, devono essere mirati e costruiti considerando le specificità del

comparto. Per aumentare la partecipazione delle imprese del TAC sarebbe stato necessario disegnare il PIA/PIT in maniera meno complessa o semplificando le procedure di accesso per questo tipo di attività. La forte presenza, nel settore del tessile, dell'abbigliamento e del calzaturiero dei due territori, di molte imprese per lo più di piccola o piccolissima dimensione con organi di amministrazione e di direzione non particolarmente strutturati e preparati a gestire la complessità delle procedure di finanziamento come quelle sotto esame (aggiungendole all'ordinarietà della normale vita aziendale) ha ridotto la possibilità di concorrere con successo all'ottenimento dell'agevolazione. Un discorso simile va fatto anche per la formazione; pure in questo caso per sperare nel successo degli interventi è necessario contestualizzarli per recepire le specificità del settore e del territorio. Infatti, nel TAC la formazione si basa sull'affiancamento, sul concetto di *learning by doing* e su modalità molto lente di trasmissione del sapere.

In definitiva, dalle analisi sugli indicatori di risultato e sulle Configurazioni di Contesto-Meccanismo-Esito si può concludere che i due PIA/PIT osservati, soprattutto in funzione degli obiettivi evidenziati all'inizio del paragrafo e che rappresentavano il tentativo di dare delle risposte a fallimenti di mercato e di sistema, hanno avuto una riuscita parziale, con sfumature diverse a seconda del territorio considerato. Abbiamo visto che ci sono stati dei risultati positivi, perché si è sostenuto il processo di formazione di leadership imprenditoriali, si sono determinate opportunità di contatto tra le imprese, si sono favorite le condizioni per lo scambio di conoscenze e la collaborazione, è stata creata nuova occupazione, sono stati realizzati progetti di ricerca altamente innovativi, si sono rafforzati i legami tra le imprese e il mondo della ricerca dando a quest'ultimo la possibilità di sbocchi produttivi, è stato valorizzato il capitale umano delle imprese con corsi di formazione. Ma a questi risultati positivi sono corrisposti degli insuccessi. Il tentativo di potenziare la rete di PMI favorendo la costituzione di consorzi non ha funzionato perché molte delle aggregazioni di imprese create per presentare i progetti di investimento si sono rivelate finte: la sommatoria di più progetti facenti capo a ciascuna singola azienda avente il solo scopo di raggiungere un punteggio maggiore per l'ammissione al finanziamento. Il miglioramento della professionalità delle risorse umane è avvenuto, anch'esso, solo in pochi casi. Il rilancio del sistema del tessile dell'abbigliamento e del calzaturiero locale non è stato quello sperato. Il sostegno delle attività di ricerca e sviluppo delle imprese ha portato alla realizzazione di progetti di innovazione molto interessanti, soprattutto quando gli investimenti hanno riguardato nuove unità produttive e settori diversi da quelli tradizionali, ma per circa il 70% delle imprese l'agevolazione ricevuta ha rappresentato il rimborso finanziario per progetti che comunque sarebbero stati portati avanti autonomamente.
Quest'ultimo punto merita una piccola considerazione aggiuntiva soprattutto per cercare di capire come tali risultati del PIA/PIT si possano collocare rispetto al dibattito nazionale e internazionale sul tema. Affermare che circa il 70% delle imprese avrebbe fatto comunque l'investimento anche senza il sostegno pubblico vuol dire che l'addizionalità dei due PIA/PIT, ossia la capacità del sussidio di non sostituire decisioni di investimento dell'azienda, è stata bassa, soprattutto nei casi di ampliamento. La bassa addizionalità dei due PIA/PIT è in linea con l'evidenza empirica internazione e nazionale. A livello internazionale, infatti, alcune rassegne di studi (David, Hall, Toole, 2000; Garcia-Quevedo, 2004; Parsons, Phillips, 2007; Bronzini, Iachini, 2011) sull'efficacia degli incentivi a fondo perduto in R&S hanno evidenziato nella metà dei casi che il finanziamento pubblico è stato un sostituto di quello privato. Più efficace, invece, è risultato il credito d'imposta nel favorire investimenti addizionali nei processi di creazione di innovazione (Parsons, Phillips, 2007; Mohnen, Lokshin, 2009). Risultati simili sono contenuti

anche negli studi sugli incentivi italiani (Cannari, D'Aurizio, de Blasio, 2006), dai quali emergono effetti addizionali modesti, soprattutto quando non riguardano le attività di ricerca e sviluppo. Patti Territoriali e Contratti di Programma non hanno dato evidenza empirica della loro efficacia in termini di aumento dell'occupazione e del numero di unità produttive (Accetturo, de Blasio, 2008; Andini, de Blasio, 2012). Per la Legge 488/92 si è registrato un effetto di sostituzione intertemporale sugli investimenti delle imprese ed il loro spiazzamento spaziale (Bronzini, de Blasio, 2006; AA.VV., 2009; Cannari, Franco, 2010). Meglio è andato per il credito di imposta nelle aree in ritardo di sviluppo (Legge 388/2000) che ha prodotto discreti effetti addizionali (Bronzini, de Blasio, Pellegrini, Scognamiglio, 2008; AA.VV., 2009; De Blasio, Lotti, 2008). Quello che l'analisi sui due PIA/PIT aggiunge alle evidenze appena esaminate è la particolarità che l'addizionalità risulta essere maggiore quando l'investimento riguarda una nuova unità produttiva e quando è in settori altamente innovativi. In questi casi il processo di innovazione, basato su attività di ricerca e sviluppo estremamente complesse e difficili, aumenta il rischio dell'investimento; rischio che diviene più accettabile per l'imprenditore, nel momento in cui è condiviso con l'istituzione pubblica che interviene a sostenerlo finanziariamente. Infatti, nel PIA/PIT9 la presenza, nella quasi totalità dei casi, di progetti di investimento volti alla realizzazione di una nuova unità produttiva avente lo scopo di concretizzare in un nuovo prodotto o servizio i risultati dell'attività di ricerca, molto spesso portata avanti con la collaborazione di centri di ricerca esterni (soprattutto di tipo universitario), ha prodotto un livello di sostituzione degli investimenti pubblici su quelli privati molto basso (circa l'8,5%). In pratica, solo il progetto di un gruppo di imprese di un settore tradizionale (TAC) non ha garantito addizionalità e si è trattato di un progetto volto all'ampliamento delle attività esistenti. Queste conclusioni sono confermate anche dai risultati del PIA/PIT2, dove per quasi tutti i progetti di investimento, per lo più riguardanti l'ampliamento e non la creazione di nuove unità produttive, l'addizionalità è stata bassissima.

I fattori di ostacolo

I risultati parziali che sono stati evidenziati nel paragrafo precedente possono essere imputati ad una serie di errori che hanno impedito il pieno successo dello strumento di agevolazione, depotenziandolo o ostacolandone il funzionamento. Questi errori sono riconducibili a cinque fattori di diversa natura legati alla:

1. programmazione, per l'elaborazione del concetto di innovazione contenuto nel bando non in linea con alcuni obiettivi;
2. attuazione, per i ritardi che si sono accumulati nelle varie fasi;
3. politica, per cambiamenti di strategia che hanno indebolito i Progetti Integrati Territoriali;
4. *governance*, per la mancata integrazione effettiva e le difficoltà di coordinamento tra i vari enti;
5. motivazione, per la distorsione degli incentivi degli imprenditori.

Alcuni di questi fattori hanno influito non solo sui risultati dei PIA, ma sono stati determinanti anche per la riuscita degli altri interventi dei PIT. Esaminiamo ognuno di questi fattori.

1. Il primo fattore è legato alla programmazione, in particolare alla presenza nei documenti di una sorta di dicotomia, di un errore di bilanciamento tra obiettivi e strumenti. Da una parte si sostiene la necessità di intervenire per rilanciare il sistema tessile-abbigliamento e calzaturiero locale e favorire le attività di ricerca e sviluppo. Dall'altra la definizione di innovazione che si adotta come riferimento non tiene conto delle particolari esigenze delle imprese del TAC in

questo campo. L'evidenza di questa dicotomia è nei limiti del concetto di innovazione contenuto nel regolamento del PIA/PIT. Nei PIA/PIT l'innovazione ha rivestito un ruolo centrale: il 33% circa del punteggio con cui sono state valutate le manifestazioni di interesse è stato assegnato in funzione del grado di innovazione tecnologica del programma di investimento. Ma qual è il concetto di innovazione a cui si è voluto fare riferimento? Gli investimenti per innovazione previsti dal PIA/PIT hanno riguardato il "trasferimento tecnologico", la "ricerca industriale" e lo "sviluppo precompetitivo". Il primo è stato inteso come quell'insieme di attività finalizzato «*a realizzare concreti miglioramenti di prodotti o processi aziendali in comparazione allo stato dell'arte (…) attraverso l'acquisizione di servizi di consulenza forniti da soggetti qualificati (Università, Centri di ricerca pubblici e privati, Parchi scientifico - tecnologici)*» (BURP 152 suppl. del 7-12-2005). La "ricerca industriale" è stata definita come «*le indagini critiche miranti ad acquisire nuove conoscenze, utili per la messa a punto di nuovi prodotti, processi produttivi o servizi ovvero per conseguire un notevole miglioramento, anche sotto il profilo dell'impatto ambientale, dei prodotti, processi produttivi o servizi esistenti*» (BURP 152 suppl. del 7-12-2005). Con "sviluppo precompetitivo" si è fatto riferimento alla «*concretizzazione dei risultati della ricerca industriale in un piano, un progetto o un disegno per prodotti, processi produttivi o servizi nuovi, modificati o migliorati, siano essi destinati alla vendita o all'utilizzazione (…)*». Inoltre nel regolamento del PIA/PIT è sottolineato che lo "sviluppo precompetitivo" «*non comprende le modifiche di routine o le modifiche periodiche apportate a prodotti, linee di produzione, processi di fabbricazione, servizi esistenti e altre operazioni in corso, anche se tali modifiche possono rappresentare miglioramenti*» (BURP 152 suppl. del 7-12-2005). Come si vede, benché i Programmi Integrati di Agevolazione siano rivolti a settori diversi e nonostante ci sia al loro interno un'attenzione particolare ai settori tradizionali, soprattutto a quelli del tessile-abbigliamento e calzaturiero, la definizione di innovazione che viene fuori è permeata da un contenuto *science-based* e sembra tagliata per quelle imprese a più alta tecnologia. Manca nel concetto di innovazione contenuto nel PIA/PIT una considerazione fondamentale, e cioè che il processo di innovazione non è unico, ma si differenzia in funzione del particolare settore in cui opera l'impresa. Nelle industrie a maggior valore aggiunto e tecnologicamente più avanzate è centrale la fase dell'invenzione e della prototipazione. Qui l'innovazione si lega in maniera diretta ad avanzamenti tecnologici, dipende sostanzialmente dalla ricerca formale ed ha una possibilità alta di brevettabilità. Nelle imprese tradizionali l'innovazione si traduce più spesso in differenziazione del prodotto, nel tentativo di renderlo unico per il consumatore rompendo la percezione di omogeneità attraverso l'introduzione di servizi addizionali in grado di accrescerne l'utilità e la domanda di mercato. In questi settori l'innovazione dipende sovente da riorganizzazioni procedurali, da intuizioni e conoscenze informali, ed assume più frequentemente la forma della creazione di un marchio, di un nuovo packaging, di un nuovo disegno o stile del prodotto, di individuazione di nuovi canali distributivi (Trento, 2007). Queste differenze nel concetto di innovazione in funzione dei settori non sono presenti all'interno del regolamento del PIA/PIT, e se non si tiene conto delle particolari esigenze di ogni comparto, e specialmente di quello tradizionale dove è più difficile innestare cambiamenti innovativi, il risultato perseguito con incentivi come quelli in esame non può che essere scarso, perché non si riescono a cogliere le particolari esigenze e problematiche di ogni settore. In questo modo si spiegano le difficoltà degli imprenditori del TAC che hanno ottenuto i finanziamenti PIA/PIT di dare seguito ai progetti di ricerca e sviluppo realizzati. Nella maggior parte delle imprese del tessile-abbigliamento e calzaturiero i progetti di innovazione non hanno prodotto risultati utili e sono stati accantonati. La conclusione è che i finanziamenti a sostegno dell'innovazione non hanno funzionato appieno in questo tipo di aziende. È pur vero che il processo di innovazione è difficile e rischioso (solo in una piccola parte dei casi si ha successo), costellato di fallimenti,

determinato da prove ed errori, lungo (quasi mai i risultati sono immediati) e che le attività che mirano a sostenerlo non possono essere valutate come gli altri tipi di intervento[153] (Perrin, 2002). Queste considerazioni, assieme a quella per cui bisognerebbe avere la pazienza di aspettare che gli effetti del processo di innovazione maturino e di accettare i fallimenti e i rallentamenti del progresso come naturali, non sminuiscono l'evidenza delle difficoltà dell'agevolazione di promuovere innovazioni nel TAC. Infatti, l'incentivo contenuto nel PIA/PIT appare concentrato prevalentemente sulle imprese ad alto contenuto tecnologico, limitandosi al sostegno della predisposizione e diffusione di nuove tecnologie ed alla formazione del personale necessario al loro utilizzo. Nelle imprese tradizionali si è appoggiata la creazione di una nuova linea di prodotto, o l'identificazione di possibili miglioramenti da apportare a prodotti esistenti. Poca attenzione è stata data, invece, alle innovazioni che non comportano un salto tecnologico ma che hanno un'importanza fondamentale per le aziende, quali la fase di commercializzazione, le strategie di penetrazione di nuovi mercati o di mantenimento delle quote di mercato conquistate. Questo modo di fare innovazione non è riuscito a sostenere una relazione virtuosa tra le imprese ed il mercato, e, inoltre, ha dato risposte parziali a quelle che le aziende hanno affermato essere le barriere nel perseguimento dell'innovazione: le complicate norme amministrative ed i pesanti oneri burocratici[154], la difficoltà di reperire le risorse finanziarie e il personale necessario, lo scollegamento con il mondo della ricerca (universitario e non), il problematico accesso ai mercati.

2. Il secondo fattore che ha depotenziato i PIA/PIT è stato il ritardo nell'avvio della fase di attuazione a causa dei tempi lunghi impiegati dalla programmazione e dall'organizzazione delle strutture di gestione degli interventi. L'attuazione dei PIA/PIT, ma anche delle altre attività previste dai PIT, è partita solo nel 2005 (ricordiamoci che stiamo parlando della Programmazione 2000-2006). Questo ritardo ha avuto effetti sulla macchina amministrativa che ha gestito lo strumento di agevolazione e sulle imprese che hanno beneficiato dell'incentivo.
Per quanto riguarda il soggetto amministrativo, la riduzione dei tempi disponibili per realizzare programmi complessi come quelli programmati, ed in cui l'integrazione ha rappresentato un'importante novità, ha sottoposto le strutture di gestione ad una sensibile pressione, che ha avuto effetti negativi sulla qualità dell'attuazione. Inoltre, i margini temporali ristretti per la realizzazione del programma hanno diminuito la possibilità di agire per correggere eventuali inefficienze o per ridisegnare parte degli interventi rimodulando gli obiettivi in funzione delle analisi valutative realizzate o delle evidenze emergenti.
L'avvio in ritardo della fase di attuazione ha comportato problemi anche per le imprese. Infatti, la necessità degli uffici di gestione del PIA/PIT di concludere gli interventi e di spendere quanto stabilito in tempi più ristretti di quanto previsto ha ridotto l'intervallo temporale a disposizione delle aziende per rispondere ai bandi. In questo modo molte imprese o raggruppamenti di

[153] Perrin (2002) sostiene che quando si valutano i processi di innovazione è importante fare attenzione sia ai successi che ai fallimenti, perché si può imparare da entrambi, considerando che il fallimento può essere la rappresentazione di lavori che stanno continuando. Inoltre, il progresso è irregolare e si verifica generalmente in salti temporali dopo un lungo periodo di incertezza, piuttosto che come guadagni incrementali continui.
[154] In realtà, con l'introduzione del contratto di rete, come abbiamo già visto, la possibilità di mettere insieme più imprese è stata, in parte, semplificata. Però, c'è ancora, soprattutto in molti imprenditori, una ridotta conoscenza sulla nuova normativa e una diffusa convinzione che gli ostacoli di tipo burocratico siano ancora troppi. Permane, inoltre, dello scetticismo perché è considerato uno strumento che non ha una sua identità forte, ma rappresenta un ibrido: troppo rigido e burocratico per quelle imprese che preferiscono una struttura estremamente flessibile tale da garantirgli la conservazione di una propria identità e libertà d'azione; troppo flessibile per quelle imprese che perseguono logiche di aggregazione più stabili.

imprese, che avrebbero avuto bisogno di più tempo per preparare un programma di investimenti completo e complesso, semplicemente non hanno potuto concorrere per l'impossibilità di essere pronte entro la scadenza fissata. Inoltre, l'esigenza di rispondere in fretta ha ridotto i tempi a disposizione degli imprenditori e dei consulenti per costruire i progetti e per cercare di strutturali su livelli qualitativi più elevati.

3. Il terzo fattore che ha contribuito ad ostacolare il funzionamento dei PIA/PIT ha avuto natura politica: nel momento in cui si era in piena fase attuativa è venuto meno il sostegno ai Progetti Integrati Territoriali da parte dei decisori delle politiche di sviluppo. C'è stato a livello europeo e nazionale un cambio di strategia, che ha coinvolto conseguentemente anche il livello regionale, a causa di dubbi sul successo dei PIT[155]. Questi dubbi hanno dato forza a chi suggeriva che non bisognasse puntare ancora sui PIT ed hanno portato all'abbandono dell'idea di dare loro continuità perché si è pensato di aver bisogno di una politica di sviluppo ancor più "dal basso". Il risultato è stato che nel 2005, mentre si stava avviando la fase di attuazione dei progetti dei PIT e molto prima che si potesse esprimere un giudizio sullo strumento, nell'ambito della programmazione 2007-2013 furono varate le "Aree Vaste"[156], atto che ha ridotto le aspettative sul futuro del PIT. In questo modo si è indebolita negli uffici attuatori e negli altri attori locali coinvolti la motivazione a perseguire gli obiettivi fissati e l'interesse a consolidare e a proseguire i progetti avviati con l'impegno derivante dalla voglia di un riconoscimento e di una riconferma. Ovviamente, anche il PIA/PIT, che era inserito nei Programmi Integrati Territoriali di cui ha subito l'influenza in termini di scopo e modalità operative, ha risentito del calo di fiducia.
La perdita di peso politico che ha contribuito a depotenziare i PIT è il sintomo della difficoltà dei governanti di dare continuità alle politiche di sviluppo. Se non si rielaborano le esperienze maturate e se le decisioni prese non sono, quasi mai, la conseguenza di analisi valutative serie sui risultati di una politica si dà l'impressione che si agisca casualmente, sulla base di sensazioni, interessi, capricci o convinzioni personali ed in risposta ad esigenze momentanee, e non in virtù di una programmazione fondata su studi e verifiche. Questa sorta di volubilità ha contrassegnato sia le esperienze precedenti che quelle successive ai PIT. I Programmi Integrati Territoriali non hanno avuto con i Patti territoriali che li hanno preceduti particolari punti di contatto, anzi sono sembrati più un momento di rottura visto che i Patti sono stati promossi dagli attori istituzionali e sociali locali senza una mediazione regionale, mentre i PIT hanno avuto nella regia regionale uno dei fattori essenziali. La stessa situazione si è ripetuta con l'Area Vasta, che non ha recuperato dai PIT né la forte strategia territoriale che li ha caratterizzati (l'Area Vasta comprende una serie di progetti eterogenei senza una particolare caratterizzazione di tipo strategico), né il ruolo dell'Ufficio Unico quale ente gestore[157], nonostante la positiva esperienza avuta nei PIT. In pratica c'è stato un cambio di rotta che ha portato alla scelta di soluzioni strategiche diverse da quelle in uso, e che ha eroso quel rapporto di fiducia tra amministrazioni centrali e periferiche e parti sociali che si stava costruendo. Tutto

[155] Consorzio Metis, *Rapporto finale. Valutazione ex post dei PIT della Regione Puglia 2000-06*, dicembre 2011.
[156] L'Area Vasta è la dimensione territoriale presa a base per lo sviluppo di un Piano Strategico. La pianificazione strategica è un processo di programmazione territoriale, condiviso tra gli attori sociali del territorio e finalizzato alla realizzazione di una strategia di lungo periodo per una determinata area, attuato attraverso un piano che identifica gli obiettivi comuni nel territorio e le politiche più efficaci per raggiungere tali obiettivi. L'Area Vasta rappresenta il risultato della decisione dello Stato Italiano di dare seguito alla riforma della politica di coesione comunitaria unificando la programmazione della politica regionale di origine comunitaria con quella della politica regionale di origine nazionale.
[157] Anche se non si è riprodotta la continuità gestionale e organizzativa dei PIT, in alcuni casi l'Area Vasta ha recuperato e utilizzato delle persone che nei PIT hanno avuto un ruolo centrale e che in questo modo hanno potuto infondere l'esperienza e la conoscenza maturate sul campo.

ciò ha contribuito ad accrescere lo scetticismo sulla continuità dell'operazione e ridotto la spinta progettuale locale.

4. Anche alcune modalità di funzionamento (o meglio di non funzionamento) della *governance* hanno influito sui risultati del PIA/PIT, in particolare è venuta a mancare l'integrazione effettiva tra gli interventi e all'interno degli interventi tra le varie azioni e ci sono state difficoltà di coordinamento tra i vari enti coinvolti nella gestione. L'integrazione doveva essere l'elemento forte di caratterizzazione dei PIT e dei PIA. Questi ultimi sono stati strutturati come un complesso programma di investimenti in grado di rispondere in maniera integrata ai bisogni delle imprese e, in questo modo, perseguire gli obiettivi dei PIT. Ma il funzionamento e l'efficacia dell'integrazione come modalità operativa delle politiche di sviluppo ha bisogno di coordinamento, del dialogo e della collaborazione tra gli uffici di gestione per semplificare le procedure, ridurre gli oneri burocratici per le imprese, risolvere i problemi emergenti, intervenire con tempestività per correggere distorsioni o rimuovere ostacoli. Questo, purtroppo, non sempre è accaduto, ne è un esempio il doppio processo di selezione a cui sono stati sottoposti i percorsi di formazione aziendale inseriti nei programmi PIA, ricaduti sotto la responsabilità del "settore formazione" della Regione Puglia, a differenza delle altre Misure affidate al "settore industria" (Consorzio Metis, 2011). Nonostante la spinta verso l'integrazione, si è perpetuata in questo modo la tendenza all'incomunicabilità ed alla separazione tra gli uffici, sia quando questi sono sullo stesso piano (incomunicabilità orizzontale), sia quando questi sono su piani diversi, come quello regionale e locale (incomunicabilità verticale) (Bianchi, 2010). Coordinare una struttura per la gestione di un programma complesso e integrato come il PIT è una sfida non facile da vincere, perché richiede di avvicinare uffici e istituzioni lontane non solo fisicamente, ma anche per territorio e settore di appartenenza, e per concezione e centro di potere rappresentato a cui rispondere. Non dimentichiamo che l'assetto previsto dalla Regione Puglia per attuare i PIT è stato basato su due livelli istituzionali: quello regionale e quello locale. Al livello regionale sono stati concentrati i compiti di coordinamento tra le diverse strutture e gli organismi coinvolti nella progettazione integrata (Ufficio PIT, responsabili di misura, Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, …). A livello locale all'Assemblea dei sindaci è stata demandata la fase di programmazione, all'Ufficio Unico quella di attuazione. L'Ufficio Unico, in particolare, si è occupato di supportare la fase di progettazione e di dirigere l'attuazione delle azioni delegate al livello locale. Come si è tradotta questa divisione di compiti tra i due livelli nel caso del PIA/PIT? La gestione dello strumento di agevolazione e la sua attuazione è rimasta in capo alla Regione, mentre l'Ufficio Unico ha avuto il compito di fornire agli Uffici regionali solo le indicazioni per la predisposizione dei bandi. Si è trattato di una collaborazione tra i due livelli che è stata effettiva solo durante la fase di programmazione. Nelle fasi successive, invece, l'Ufficio Unico non ha avuto nessun ruolo, tutte le attività relative al PIA (esame dei progetti presentati, valutazione degli stessi, assistenza, erogazione delle agevolazioni e controllo) sono state di competenza della Regione, che le ha espletate tramite gli uffici di "Puglia Sviluppo spa"[158]. Per questi incentivi l'amministrazione centrale ha dimostrato di essere riluttante a cedere, o condividere, i propri poteri e le proprie funzioni. Se l'accentramento a livello regionale poteva essere determinato dalla volontà di proteggere lo strumento di agevolazione dall'influenza del clientelismo, dai favoritismi e dalle logiche spartitorie locali, il mancato coinvolgimento dell'Ufficio Unico e dell'Assemblea dei sindaci ha finito per tenere separati gli incentivi alle imprese per il sostegno dei processi di innovazione e per il rilancio del sistema produttivo locale dagli altri interventi territoriali previsti dai PIT la cui

[158] "Puglia Sviluppo SpA" è una società per azioni con unico socio la Regione Puglia che si occupa di promuovere lo sviluppo sul territorio regionale.

attuazione è stata affidata proprio all'Ufficio Unico (la maggior parte degli imprenditori ha dichiarato non solo di avere avuto pochi contatti con l'Ufficio Unico, ma soprattutto di essere allo scuro di tutti gli altri interventi previsti dal PIT). Questa separazione procedurale e gestionale ha contribuito ad accentuare la separazione fisica tra le imprese finanziate ed il contesto nel quale sono inserite, e ha ridotto l'effetto moltiplicatore dei PIT, che l'integrazione tra i vari interventi poteva favorire, sullo sviluppo dei diversi territori. In questo modo non si è permesso il pieno coinvolgimento delle aziende PIA/PIT al processo di sviluppo perseguito con queste politiche, non si è creata quella rete di collaborazione tra attori locali, istituzioni e imprese che poteva sostenere ancora di più i processi di cambiamento sperati e si è ridotta la portata, in termini di rafforzamento del capitale sociale e di diffusione della conoscenza, dei progetti di investimento finanziati. Probabilmente, la gestione dello strumento di agevolazione attraverso un coordinamento multilivello (Barca, 2009) tra uffici regionali e Ufficio Unico, grazie all'abbinamento di competenze amministrative e conoscenza locale e in una logica di intervento dall'alto e dal basso e di vera integrazione tra gli interventi, avrebbe potuto smuovere gli equilibri locali, intaccare i presidi di potere presenti e promuovere in maniera più decisa quelle discontinuità e quelle innovazioni in grado di creare una nuova identità dell'area (Piselli e Ramella, 2008) con lo scopo di costruire dei vantaggi e rendere più competitivo il territorio[159].

5. Il quinto fattore che ha contribuito ad impedire il buon funzionamento dei PIA/PIT è di ambito motivazionale e riguarda gli incentivi degli imprenditori a svolgere la loro attività. In parte della letteratura sulle agevolazioni alle imprese si sostiene che i sussidi possono avere degli effetti negativi di tipo distorsivo e agire da freno alla crescita delle aziende, allo sviluppo del territorio e alla creazione di quei legami virtuosi in grado di aumentare il capitale sociale (Giavazzi, D'Alberti, Moliterni, Polo, Schivardi, 2012). Questi effetti negativi sono due:

- Il tentativo di accedere ai contributi pubblici, partecipando ad una sorta di competizione con le altre imprese, può distrarre l'imprenditore dalla gestione dell'azienda, dalla ricerca di nuovi mercati e dalle attività di innovazione costringendolo a dedicare tempo ed energie al perseguimento della "vittoria" nella "gara per il sussidio". In questo modo risorse che potevano essere destinate alle attività produttive vengono spostate sul mercato politico dei sussidi pubblici per concorrere alla "ricerca delle rendite". Il rischio è che si determini uno spiazzamento delle attività, che si favoriscano relazioni di tipo clientelare e che si riduca il tasso di crescita dell'economia;
- L'accesso ai contributi pubblici richiede che l'impresa sappia rispondere alle richieste e alle formalità previste dalla legge di finanziamento. Per farlo è necessario impegnare uffici interni dediti ad interagire con la pubblica amministrazione e sottrarre tempo e risorse alla normale attività. Si determinano in questo modo costi amministrativi di cui bisogna tenere conto.

Tracce di questi effetti sono rinvenibili anche nei due PIA/PIT presi in esame. Tutti gli imprenditori che hanno concorso per l'ottenimento delle agevolazioni hanno dovuto attivare strutture interne ed esterne, relazioni con uffici pubblici e consulenti privati, e investire tempo e risorse economiche e umane per "vincere" il sussidio. Il costo di questa operazione è stato notevole, come notevoli sono stati anche il costo e l'impegno per le attività di rendicontazione ai fini dell'erogazione del contributo. L'orgoglio per gli investimenti realizzati e per le innovazioni prodotte che trapelavano dalle espressioni degli imprenditori nel momento dell'intervista facevano da contraltare alle tensioni ed i timori, ed in parte allo sconcerto, di un

[159] Per un approfondimento sulle modalità di funzionamento delle politiche di sviluppo locale si rimanda al Capitolo 1 "Le politiche di sviluppo locale".

processo che non si aspettavano costoso e impegnativo come è stato. Molti di questi hanno affermato che se avessero immaginato le difficoltà legate al finanziamento (i tempi corti per la progettazione, la complicata realizzazione delle innovazioni, l'impegnativa costruzione delle collaborazioni, il rapporto non sempre facile con l'amministrazione, i ritardi nelle erogazioni), probabilmente, non avrebbero chiesto il contributo. Si rivede in questo tipo di ragionamento il principio della "mano che nasconde" di Hirschman (1975, 1988) che occulta le difficoltà e secondo il quale le nuove iniziative vengono intraprese, molto spesso, sottovalutando gli ostacoli che si possono incontrare e con la convinzione che la loro realizzazione sia meno complicata di quanto in realtà sarà. L'insufficiente percezione dei costi e delle difficoltà aiuta le persone avverse al rischio ad assumerlo e può essere un incentivo ad intraprendere un progetto. In questo modo si aiuta lo sviluppo perché si costruiscono progetti e interventi che altrimenti non sarebbero stati realizzati (e che finiscono per attivare meccanismi in grado di generare crescita produttiva e sociale) e perché si rafforza l'autostima e lo spirito d'iniziativa in coloro che riescono a superare quelle difficoltà inattese. Bisogna, però, sostiene ancora Hirschman, porre attenzione ai fallimenti e quindi saper distinguere tra rischi accettabili e rischi inaccettabili, perché nel momento in cui le difficoltà sono troppo grandi da superare si possono generare effetti di disistima e sfiducia che finiscono per rallentare o ostacolare il processo di sviluppo. È proprio quello che è successo nei PIA/PIT: alcuni imprenditori, che hanno partecipato sottovalutando le difficoltà, hanno dovuto affrontare una serie di problemi imprevisti, che ad un certo punto si sono rivelati estremamente pesanti, tali da portarli sull'orlo del fallimento. In questo modo si è corso il rischio di far saltare il programma di investimenti, di indebolire le imprese anziché rafforzarle, di generare uno spreco di denaro pubblico, di far fare un passo indietro al percorso di sviluppo invece di sostenerlo. Per evitare questo tipo di problemi è necessario ridurre gli effetti negativi che abbiamo esaminato e che hanno un effetto distorcente sulle motivazioni degli imprenditori. In questo senso è fondamentale il ruolo di chi gestisce gli aiuti nel minimizzare, in termini di affiancamento, sostegno e semplificazione, tutti i costi legati alla gara per il sussidio e alla realizzazione e rendicontazione degli investimenti.

Se i fattori appena esaminati hanno depotenziato i PIA/PIT, riducendo le possibilità di pieno successo dell'iniziativa, non hanno fatto venire meno l'importanza del tentativo compiuto: dare risposte alle esigenze base delle imprese (aiuti per l'ampliamento e per la formazione) e nello stesso tempo provare ad innescare quei meccanismi (attraverso il sostegno all'innovazione, alla ricerca ed alla cooperazione) in grado di favorire il cambiamento (rompendo le resistenze che lo impediscono), di modificare gli elementi che rallentano i processi di sviluppo e di mettere in discussione le rendite acquisite e i comportamenti abituali. Abbiamo visto nel primo capitolo che sul territorio ci sono forze che agiscono per il cambiamento ("rottura") e forze che agiscono per la conservazione ("continuità") e che i risultati in termini di sviluppo dipendono dalle dinamiche che si creano tra queste (Piselli e Ramella, 2008). Ma tali forze possono essere presenti contemporaneamente in una politica di sviluppo? È una situazione difficile da raggiungere, perché si tratta di energie che spingono in maniera contraria. Da una parte c'è la pressione a produrre soluzioni nuove, moderne, in grado di ribaltare lo status quo e modificare quelle condizioni sociali e culturali che bloccano i territori. Dall'altra, per la ragione della continuità, si spinge per dare stabilità al particolare processo di sviluppo avviato senza introdurre elementi forti di discontinuità o in grado di sconvolgere l'equilibrio raggiunto (Bianchi, 2010). Il PIA/PIT, ma anche il contenitore nel quale era inserito (il PIT), ha provato a camminare tra queste due forze opposte, non sempre riuscendoci e ricevendo critiche dai fautori di ognuna di esse. Nella struttura del PIA/PIT questo tentativo di bilanciamento è stato tradotto con l'integrazione tra i vari incentivi: il sussidio per l'ampliamento della base

produttiva è andato nel senso della continuità e della conservazione, non ha inserito elementi di rottura e ha dato risposte rassicuranti ai soggetti che volevano mantenere lo status quo; il finanziamento delle attività di ricerca e sviluppo per favorire i processi di innovazione ha introdotto un elemento di rottura volto a scardinare il sistema tradizionale costruito sulle abitudini e sull'avversione al rischio. In definitiva, il tentativo che si è voluto portare avanti con i PIA/PIT è stato quello di provare a creare degli episodi di dissonanza (Hirschman, 1990) per favorire il cambiamento, bilanciandoli, però, con misure più conservative volte a creare quel grado di consenso necessario ad evitare strappi troppo forti nel tessuto produttivo.

Conclusioni e raccomandazioni

Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, il tentativo, insito nei PIA/PIT, di innestare dei meccanismi di cambiamento per favorire processi di sviluppo non sempre ha prodotto i risultati sperati. Nelle frasi raccolte tra gli imprenditori c'è sempre il richiamo all'eccessiva burocrazia, ad un'amministrazione che non funziona e lontana dal mondo delle imprese, all'assenza di infrastrutture e all'inadeguatezza delle istituzioni.
Sulla base delle considerazioni fatte, che caratteristiche dovrebbero avere i PIA/PIT per essere più efficaci e portare a migliori risultati, e, più in generale, quale potrebbe essere la politica di sostegno alle imprese, in particolare quella per favorire i processi di innovazione?
Per rispondere a questa domanda partiamo da cosa abbiamo imparato dalla valutazione dei due PIA/PIT pugliesi. Bisogna, però, precisare che l'approccio realista utilizzato per la valutazione riconosce dei limiti al processo di generalizzabilità, che è impossibile attendersi la spiegazione di ogni cosa e che le conclusioni a cui si può arrivare hanno il carattere della provvisorietà.
Fatta questa premessa, dalle analisi contenute nei paragrafi precedenti si possono estrapolare una serie di "lezioni apprese":

- La complessità (del piano di investimenti da presentare e delle procedure da rispettare) ha favorito la partecipazione di imprese finali forti orientate ad investire, soprattutto in innovazione, per rafforzare la propria posizione sulla catena globale del valore ed essere sempre più leader territoriali. A tal fine hanno operato introducendo una nuova tecnologia, realizzando un prodotto a più alto valore di mercato, aggiungendo nuove funzioni, ponendosi in nuovi settori. La complessità ha determinato una forte selezione: il 28,6% dei progetti non ha superato la prima fase (quella della manifestazione di interesse); solo il 35% dei progetti d'impresa ammessi al finanziamento sono andati a buon fine (per il restante 65% gli investimenti non sono stati conclusi). Le cause sono da rintracciare nell'eccesso di tecnicismo, nella difficoltà di predisporre un progetto di investimento in grado di rispondere con successo ai requisiti formali e sostanziali previsti dal bando PIA/PIT, nell'impossibilità di trovare le coperture sufficienti per sostenere le spese di investimento e di gestire i problemi di natura finanziaria emersi durante i lavori;
- Il PIA è risultato poco connesso con il PIT di riferimento e bassa è stata la percezione da parte degli imprenditori delle caratteristiche principali che si volevano dare allo strumento di agevolazione: valorizzazione della dimensione locale, della partecipazione e dell'integrazione tra gli interventi. A differenza dei PIT che li contenevano e che hanno riconosciuto l'importanza della dimensione locale concentrando nell'Ufficio Unico la maggior parte delle funzioni di gestione, i PIA sono stati controllati dall'alto, con la Regione che ha accentrato su di sé la responsabilità della loro implementazione;

- La cooperazione tra le imprese (in forma di rete) non è stata stimolata dall'incentivo (sotto forma di premialità) presente nei PIA/PIT. Tale incapacità è andata oltre i confini e le differenze tra i due territori. Quando la costituzione in consorzio ha funzionato è perché si è riusciti a produrre valore riconoscendo le specifiche competenze di ogni impresa e perché un soggetto, che ha agito da leader, è riuscito ad aggregare queste aziende su un progetto di business e di sviluppo condiviso e importante;
- Gli investimenti in ricerca e sviluppo per produrre innovazioni hanno funzionato in maniera diversa a seconda del settore e delle specifiche caratteristiche territoriali di ciascun PIT. Nei settori tradizionali (TAC) la ricerca ha portato allo sviluppo di progetti che non hanno prodotto i risultati sperati finendo per essere abbandonati senza riuscire ad influire sulla vita produttiva aziendale. Negli altri settori i programmi di investimento hanno sostenuto progetti di ricerca che hanno permesso di sviluppare nuovi prodotti o nuove tecnologie, le quali hanno trovato immediato impiego e rafforzato la capacità dell'impresa di produrre reddito migliorandone la qualità concorrenziale. Le differenze nel contesto, dovute in modo principale al diverso stato di salute del TAC, presente in entrambi con addensamenti di tipo distrettuale ma in un caso in crisi e con la voglia di rilanciarsi (PIT9), mentre nell'altro in buone condizioni produttive ed economiche (PIT2), hanno determinato una maggiore partecipazione al PIA delle aziende salentine rispetto a quelle nord-baresi;
- La collaborazione con centri di ricerca è stata influenzata dalle caratteristiche del programma di investimento proposto dalle imprese. Nei progetti riguardanti start-up aziendali gli imprenditori hanno attivato delle collaborazioni importanti con i centri di ricerca, soprattutto con l'università locale, che hanno favorito lo sviluppo e la realizzazione dell'idea e lo scambio di conoscenze e di professionalità. Invece, questo tipo di collaborazione è venuta a mancare quando i progetti interessavano processi di ampliamento per cui l'impresa è ricorsa ai laboratori interni ed alle competenze già presenti nella propria struttura;
- L'addizionalità del PIA/PIT è stata bassa ed ha risentito sia delle differenze di contesto tra i due territori, che della particolare tipologia del programma di investimento. C'è stata meno sostituzione di investimenti privati dove la situazione di salute del sistema produttivo era più sofferente: in questo caso il sostegno pubblico ha dato una risposta all'esigenza di ricostruire una competitività attraverso la valorizzazione dei processi di innovazione. Inoltre, l'addizionalità è stata migliore nei casi in cui il progetto di investimento finanziato ha previsto la realizzazione di una nuova unità produttiva, mentre è stata bassissima nei casi di ampliamento;
- Gli interventi di formazione associati al programma di investimento si sono tradotti in occasione reale di miglioramento delle capacità e della produttività del personale quando hanno interessato le imprese tecnologicamente più avanzate, mentre nei settori tradizionali non sono stati realizzati, a dispetto delle previsioni, per la particolarità dei processi di apprendimento di questi comparti che si basano su percorsi di affiancamento medio-lunghi e non su corsi *una tantum*;
- I ritardi nell'erogazione del contributo hanno stressato le imprese dal punto di vista finanziario e patrimoniale, mettendo a rischio la realizzazione dei progetti di investimento finanziati, la solvibilità delle aziende e la stessa capacità di continuare a stare sul mercato. Le cause di questi ritardi sono state individuate nelle inefficienze della PA, nell'eccesso di burocrazia, nella difficoltà da parte delle imprese di gestire oltre alle attività ordinarie anche la difficile rendicontazione degli investimenti agevolati;
- Il tentativo di sostenere il rilancio dei settori tradizionali (in particolare del TAC) attraverso un canale preferenziale di accesso alle agevolazioni, quale la premialità per i progetti

presentati dalle imprese di questi comparti, non ha incontrato il consenso delle imprese del tessile-abbigliamento e calzaturiero che non hanno risposto come ci si sarebbe aspettato. Nel disegno e nell'implementazione dell'intervento non si è tenuto conto in maniera sufficiente delle particolarità che caratterizzano il processo di innovazione all'interno di questo settore e delle sue condizioni specifiche di salute.

Queste lezioni apprese diventano anche suggerimenti e proposte di modifica dei PIA/PIT, ma anche, più in generale, delle politiche di agevolazione per le imprese:

a. È necessario che gli organi di governo regionali e locali chiamati a gestire interventi di sostegno alle imprese (come il PIA/PIT) e a disegnare e ad implementare politiche di sviluppo si organizzino per monitorare direttamente sul campo il contesto locale, costruire ed aggiornare continuamente una banca dati, da cui estrarre relazioni e report in grado di aumentare la conoscenza dei punti di forza e di debolezza, delle potenzialità, delle vocazioni, delle dinamiche sociali, produttive e politiche che caratterizzano il territorio nel quale si vuole intervenire;
b. La gestione di strumenti di incentivazione molto ancorati al territorio, di cui risentono dell'influenza, necessita di strutture dirigenziali e amministrative in grado di leggere i bisogni delle imprese, intercettare i problemi e i colli di bottiglia che possono rallentare o impedire il successo delle iniziative e di agire con tempestività ed efficacia. Questo vuol dire che devono essere gli uffici locali (come l'Ufficio Unico pensato e utilizzato per il PIT ma non per il PIA) ad essere responsabili diretti degli interventi in cui il contesto è predominante, perché possono sfruttare la vicinanza al territorio e la migliore conoscenza delle dinamiche locali. Per rafforzare il ruolo di questi uffici bisogna sviluppare un dialogo e una più forte collaborazione sia di tipo verticale (con la Regione), sia di tipo orizzontale (con uffici simili presenti in altri territori);
c. I PIA/PIT avrebbero dovuto prevedere due diverse modalità di concessione delle agevolazioni per le imprese: una basata su procedure di tipo valutativo per i progetti più complessi e per le aziende più forti e meglio strutturate; l'altra su regole meno stringenti o di tipo semiautomatico per le aziende più piccole e deboli. È importante che gli uffici responsabili affianchino gli imprenditori sin dalla preparazione dei progetti di investimento e nella loro successiva realizzazione;
d. Per favorire lo sviluppo di reti d'impresa sarebbe opportuno creare una "regia di rete territoriale", che coinvolga soggetti pubblici e privati, in grado di aumentare la conoscenza e lo sviluppo delle potenzialità di collaborazione tra aziende per la realizzazione di attività comuni. Se si vogliono aumentare le possibilità di successo dei PIA/PIT nel favorire la nascita di reti d'impresa, bisognerebbe legare la premialità per i progetti presentati da raggruppamenti di aziende alla presentazione di un programma di investimenti veramente condiviso, e vincolare l'erogazione definitiva delle agevolazioni alla sua effettiva realizzazione;
e. Al fine della promozione dell'innovazione potrebbero essere più efficaci interventi di sostegno e stimolo diversificati in funzione del particolare contesto e dei beneficiari, fondati su un sistema continuo di analisi delle caratteristiche specifiche delle aree oggetto delle politiche di sviluppo e che prevedano assistenza (progettuale e amministrativa) alle imprese agevolate;
f. Nel sostenere i progetti di innovazione il finanziamento pubblico si dovrebbe concentrare su quelli che prevedono nuove unità produttive (i progetti di start-up), perché presentano una maggiore addizionalità rispetto a quelli di ampliamento. Questi ultimi, che hanno un

elevato indice di sostituzione degli investimenti privati con quelli pubblici, andrebbero valutati attentamente prima di essere finanziati;

g. Per stimolare la collaborazione tra imprese e enti di ricerca si dovrebbero aumentare le occasioni di incontro (anche e soprattutto di tipo informale) tra ricercatori ed investitori, creare forum di discussione permanenti, incentivare il sostegno delle imprese alla ricerca universitaria, premiare le collaborazioni di successo;
h. La professionalizzazione dei lavoratori ha bisogno di percorsi di formazione basati su analisi dei fabbisogni formativi territoriali e settoriali, e di modalità di formazione costruite in maniera specifica per rispondere alle particolari esigenze emerse. Nei PIA/PIT l'Ufficio Unico avrebbe dovuto seguire i programmi di investimento e gli interventi aziendali di formazione;
i. Per ridurre i problemi per le imprese legati ai ritardi delle erogazioni si potrebbe pensare di mettere a disposizione dell'azienda l'intero importo del finanziamento nel momento in cui il progetto di investimento è approvato. Alla conclusione degli investimenti la verifica dell'effettiva realizzazione di quanto programmato è la condizione per liberare l'imprenditore dal rischio della revoca del finanziamento e della restituzione, con multa, di quanto ricevuto.

Dalle lezioni e dai suggerimenti appena presentati vengono a galla tre principi generali che dovrebbero caratterizzare una politica di sostegno alle imprese:

~ Si deve mettere in conto che gli incentivi non possono essere uguali per tutti, ma devono essere modulati e calibrati in funzione delle dimensioni e dei settori delle imprese[160], andando in contro a quella che è la direzione indicata dalla UE secondo cui bisogna dare meno aiuti, ma in modo più mirato e selettivo;
~ Si deve partire dai problemi del sistema produttivo di uno specifico territorio e provare a costruire forme di incentivo in grado di dare risposte utili ed in tempi brevi, assistendo con professionalità e flessibilità le aziende nel percorso di realizzazione degli investimenti agevolati, non tanto nell'ottica di perseguire il rispetto delle formalità e delle procedure e della rendicontazione, ma di rispondere con efficacia e responsabilità ai bisogni delle imprese;
~ Inoltre, non è pensabile che un sistema di incentivi possa funzionare con efficacia ed efficienza se non è inserito in un quadro di obiettivi programmatici dal respiro temporale medio/lungo, che fissi in maniera chiara e precisa un numero non elevato di strumenti operativi, che siano integrati e complementari tra di loro, e non, come è successo sino ad ora, caratterizzati da disfunzioni e sovrapposizioni che finiscono per metterli in competizione generando duplicazioni, problemi di competenze e di coordinamento, oltre che diseconomie e distorsioni.

Come tradurre le lezioni apprese, i suggerimenti e i principi generali appena esposti in indicazioni più operative e valide per una riprogrammazione degli aiuti alle imprese (sul modello del PIA/PIT) in territori che presentano difficoltà e ritardi di sviluppo come quelli pugliesi e del Mezzogiorno?
La strada da percorrere potrebbe essere quella di specializzare il sostegno agli investimenti, e più in generale la politica di sviluppo, in funzione delle particolarità del settore e delle caratteristiche del contesto locale. Le difficoltà del centro (nazionale o regionale) nell'accesso a questo tipo di conoscenze e nell'identificare in maniera tempestiva gli aspetti chiave su cui

[160] Attualmente, gli incentivi, soprattutto quelli per l'innovazione, sembrano tarati per imprese di medie dimensioni, ma non bisogna dimenticare che in Italia oltre il 90% delle imprese sono sotto i 50 addetti e danno lavoro a circa il 60% degli occupati (Brancati, 2010).

concentrare interventi locali per produrre miglioramenti potrebbe essere attutita dalla valorizzazione di quelle risorse in eccesso presenti nella pubblica amministrazione che potrebbero essere organizzate a livello locale (sull'esempio degli Uffici Unico dei PIA/PIT pugliesi) e riutilizzate (dopo una fase di formazione) per approfondire la conoscenza del territorio dal punto di vista economico e sociale, supportare la programmazione locale, sperimentare interventi e fornire assistenza continua alle imprese. Lo studio del territorio permetterebbe di individuare:

- il suo vantaggio competitivo rispetto ad altre aree (Porter, 1998);
- i vantaggi legati alla presenza di saperi e tradizioni, alla posizione geografica, alla disponibilità di risorse umane, culturali, produttive, storiche, paesaggistiche e gastronomiche;
- gli svantaggi connessi alla natura del suolo, alla sicurezza, alle infrastrutture, alle capacità imprenditoriali, alle disponibilità di risorse;
- i ruoli e le responsabilità di istituzioni, di enti privati e pubblici, di organizzazioni sociali e politiche, di imprese e lavoratori, di cittadini nel governo e nella gestione del territorio.

Queste analisi sarebbero la base su cui costruire le strategie di sviluppo del sistema produttivo locale. Inoltre, permetterebbero di sostenere il processo di animazione e mobilitazione dei saperi e delle competenze contestuali. L'approccio sotteso in questo modo di procedere è quello di costruire una capacità progettuale "dal basso", mobilitando le competenze esistenti sul territorio, per coinvolgere in maniera crescente i vari livelli istituzionali e aggregare altre competenze e risorse (Garofoli, 2009). I risultati di questo processo potrebbero essere migliori se si riuscisse a sviluppare il dialogo orizzontale e verticale tra questo tipo di strutture dell'amministrazione e a creare una rete effettiva di comunicazione e collaborazione che favorirebbe la condivisione delle esperienze, l'avvio di alleanze tra territori, la diffusione delle pratiche di successo e la moltiplicazione delle possibilità di sviluppo.

Nel campo del sostegno delle attività di ricerca e sviluppo delle imprese, questa sorta di Uffici Unico potrebbero anche avere il compito di assistere, sia finanziariamente che in maniera consulenziale, i processi di innovazione territoriali in un'ottica di responsabilità e trasparenza. I punti fermi (come in un'esperienza di successo svedese, cfr. Trento, 2007) dovrebbero essere due: finanziare le innovazioni con forti ricadute commerciali e lasciare ampi margini di libertà alle imprese nel decidere gli ambiti di intervento. Per mantenere un controllo maggiore sulle agevolazioni e perseguirne l'impiego più efficace, si potrebbe applicare un meccanismo particolare per cui l'impresa che riceve il finanziamento realizza il processo di produzione dell'innovazione, che, se determina un successo commerciale, implica la restituzione del finanziamento avuto, altrimenti questo è considerato a fondo perduto. Un elemento fondamentale per favorire la buona riuscita di queste attività di sostegno dei processi di innovazione è il radicamento territoriale dell'Ufficio. Questo permetterebbe di monitorare costantemente il tessuto produttivo dell'area (alla ricerca di bisogni da soddisfare, di problemi da risolvere, di energie da mobilitare), di disegnare (o suggerire agli organi competenti) e seguire nell'applicazione gli strumenti di intervento ritenuti più efficaci, di promuovere e sostenere quelle innovazioni che per svilupparsi hanno bisogno dello specifico sistema di saperi di un contesto. Si è visto, infatti, che la prossimità fisica è necessaria nei processi di trasmissione e diffusione della conoscenza anche in un'epoca caratterizzata dalla globalizzazione e dallo sviluppo delle comunicazioni digitali (Frasca e Morone, 2007). Queste nuove forme di comunicazione, è affermato in letteratura (Lundvall, 1992, Maillat, 1991), non possono essere equivalenti a quel complesso sistema di relazioni sociali, culturali ed economiche che si sviluppano in un determinato contesto territoriale. Il risultato è che la prossimità geografica e culturale, attraverso rapporti diretti tra soggetti (interazione

personale), favorisce la trasmissione della conoscenza, soprattutto quella tacita, dando origine ad un processo di codificazione reiterato (per cui, in un movimento a spirale, la conoscenza tacita viene trasformata in conoscenza codificata che sviluppa nuova conoscenza tacita) che gioca un ruolo importante nella generazione di innovazione.
A questo punto è evidente che per far funzionare questo tipo di politiche riveste un ruolo importante la *governance*. Infatti, non tutte le criticità possono essere attribuite a particolari difetti degli strumenti posti in essere. Molto dipende da come questi strumenti sono implementati e dalle risposte che il contesto istituzionale dà alle sfide di gestione e di messa in opera delle *policies*. È necessario, quindi, intervenire in maniera profonda per rinnovare le istituzioni e la Pubblica Amministrazione, affinché possano effettivamente operare per il successo delle politiche di sostegno alle imprese. Molto spesso, soprattutto quando i programmi sono caratterizzati da un elemento forte di integrazione (come nei PIA/PIT), ci si trova davanti a problemi di coordinamento nella gestione di azioni intersettoriali e di interventi con obiettivi complementari. In questi casi in cui prevale una logica di responsabilità multilivello bisogna saper modulare le spinte dal basso e quelle dall'alto, gestire le interdipendenze e gli interessi dei diversi attori coinvolti, sforzandosi di cercare un equilibrio per rendere compatibili le varie scelte e posizioni individuali (Marra, Di Nardo, Celentano, 2012). Le difficoltà di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali (locale, regionale, nazionale) e tra questi e gli altri attori coinvolti nella *governance* degli interventi di sviluppo è stata evidente nei due PIA/PIT esaminati, che hanno risentito della ricentralizzazione (in capo alla regione) dell'attuazione dell'intervento dopo che la progettazione si era avvalsa dell'interazione con il livello locale (l'Ufficio Unico). Infatti, le differenze nel funzionamento di alcuni meccanismi dovute al contesto di riferimento di ognuno dei due PIA/PIT sono la testimonianza dell'importanza della dimensione locale e del ruolo positivo che avrebbe potuto giocare una gestione più vicina al territorio e alle imprese nella fase di implementazione delle misure di agevolazione. Se si è prossimi al livello locale è più facile vedere problematiche e specificità del territorio e poter suggerite interventi e seguirne l'attuazione e l'evoluzione. Qui si ritorna sulla necessità non solo di istituzioni attente, ma anche dialoganti, di una *governace* multilivello per cui locale e sovra locale agiscono entrambi per il successo delle politiche e per favorire lo sviluppo del territorio. Ma un coordinamento di questo tipo per operare ha bisogno di istituzioni che funzionano e che si interpenetrano tra di loro per cercare di «*contenere e compensare i limiti di ciascuna di esse, creando le condizioni di una pronta mobilitazione delle loro capacità e risorse*» (Meldolesi, 2012), di uffici che si aprono al dialogo e che tralasciano di servire i poteri per mettersi al servizio del cittadino. Per far questo potrebbe essere utile ripensare il sistema istituzionale italiano e puntare su una riforma in senso federale democratico, come già anticipato nel primo capitolo, che sappia sviluppare il dialogo verticale e orizzontale in un processo di democratizzazione del sistema amministrativo. Si tratta in pratica di favorire e sostenere l'uguaglianza delle istituzioni, l'*accountability* di ogni ufficio e dipendente, il rapporto di emulazione-cooperazione tra dipendenti, uffici ed istituzioni, la divisione non esclusiva del lavoro e delle competenze, l'interazione politico-amministrativa, il calcolo economico applicato al lavoro amministrativo, l'assunzione di responsabilità nei confronti del territorio e del cittadino riconoscendo e valorizzando le differenze, la trasparenza e la competenza, il rispetto reciproco tra le diverse istanze, il perseguimento del risultato e non la legittimità delle procedure.

BIBLIOGRAFIA PER ARGOMENTO

Bibliografia sullo sviluppo locale

AA.VV., *Il sistema degli incentivi alle imprese del Mezzogiorno - Analisi, Scenari e riflessioni*, Associazione Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, Giannini Editore, Napoli, 2009

AA.VV., *Le aggregazioni di rete: modello vincente per la sostenibilità e lo sviluppo*, Rapporto Unicredit sulle piccole imprese e analisi comparata tra piccole e medie imprese manifatturiere, VIII edizione 2011-2012, Osservatorio Unicredit Piccole Imprese, Roma, 2011

Accetturo, A., Giunta, A., Rossi, S., *Le imprese italiane tra crisi e nuova globalizzazione*, in «Questioni di Economia e Finanza» (Occasional papers), n. 86, Banca d'Italia, Roma, 2011

Accetturo, A., de Blasio, G., "Le politiche per lo sviluppo locale: la valutazione dei Patti Territoriali", in, de Blasio, G., Lotti, F., (a cura di), *La valutazione degli aiuti alle imprese*, Il Mulino, Bologna, 2008

Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J.A., "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth", in, Aghion, P., Durlauf, S.N., *Handbook of Economic Growth*, Elsevier Academic Press, Vol. 1A, North Holland, 2005

Amin, A., Thrift, N., *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*, Oxford University Press, 2001

Andini, M., de Blasio, G., *Local Development that Money Can't Buy: Italy's Contratti di Programma*, Mimeo, Banca d'Italia, 2012

Andriolo, G., et al., *Per Fare Sviluppo: piccolo manuale delle competenze per lo sviluppo locale*, Donzelli Editore, Roma, 2007

Antonelli, C., *Technological district and regional innovative capacity*, in «Revue d'Economie Régionale et Urbaine», n. 5, 1989

Bàculo, L., (a cura di), *Impresa forte e politica debole, imprenditori di successo nel Mezzogiorno*, Edizioni Scientifhce Italiane, Napoli, 1994

Bàculo, L., (a cura di), *Politiche di emersione e politiche di sviluppo locale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004

Bagnasco, A., *La costruzione sociale del mercato*, il Mulino, Bologna, 1998

Bagnasco, A., *Il capitale sociale nel capitalismo che cambia*, in «Stato e Mercato», n. 3, 2001

Banca d'Italia, *Relazione annuale del 2007*, Roma, 2008

Barca, F., *Un'agenda per la riforma della politica di coesione - Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide ed alle aspettative dell'Unione Europea*, Rapporto indipendente, aprile 2009

Barca, F., *Alternative Approaches to Development Policy: Intersections and Divergences*, OECD Regional Outlook, 2011

Bartezzaghi, E., Rullani, E., "Forme di reti: un insieme diversificato", in AA.VV, *Reti di impresa oltre i distretti*, ed. Il Sole 24 Ore, Milano, 2008

Battiston, R., *Università, Ricerca, Sviluppo*, seminario per il DPS nell'ambito dell'QSN 2007-2013 (http://www.dps.tesoro.it/documentazione/qsn/seminari/presentazioni/02-Battiston.pdf)

Becattini, G., *Mercato e forze locali: Il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna, 1987

Becattini, G., *Il distretto industriale marshalliano come concetto socioeconomico*, in «Studi e informazioni, Quaderni», n. 34, 1991

Becattini, G., (a cura di), *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 1989

Becattini, G., *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*, Bollati Boringhieri, Milano, 2000

Bennett, R.J., *Decentralization, Local Governments and markets: towards a post-welfare agenda*, Clarendon Press, Oxford, 1990

Bergman, E., Feser, E., *Industrial and Regional Clusters: Concepts and Comparative Applications*, Regional Research Institute, West Virginia University, 1999

Bobbio, L., *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in «Stato e Mercato», n. 1, 2000

Bodo, G., Viesti, G., *La Grande Svolta: il Mezzogiorno d'Italia degli anni novanta*, Donzelli Editore, Roma, 1997

Bonaccorsi, A., *Towards Better Use of Conditionality in Policies for Research and Innovation under Structural Funds. The Intelligent Policy Challenge*, Report Working Paper, 2009

Brancati, R., (a cura di), *Stato e Imprese, Politiche di sviluppo, fisco e strategie di crescita*, Rapporto MET 2007, MET, Roma, 2007

Brancati, R., (a cura di), *Imprese e politiche in italia - I bisogni dei privati, le risorse pubbliche e i modelli regionali*, Rapporto MET 2009, MET, Roma, 2009

Brancati, R., *Fatti in cerca di idee - Il sistema italiano delle imprese e le politiche tra desideri e realtà*, Donzelli Editore, Roma, 2010

Bronzini, R., de Blasio, G., *Evaluating the impact of investment incentives: The case of Italy's Law 488/1992,* in «Journal of Urban Economics», vol. 60(2), 2006

Bronzini, R., de Blasio, G., Pellegrini, G., Scognamiglio, A., *The effect of investment tax credit: evidence from an atypical program in Italy*, in «Temi di Discussione», Banca d'Italia, Roma, 2008

Bronzini, R., Iachini, E., *Are incentives for R&D effective? Evidence from a regression discontinuity approach*, in «Temi di Discussione», Banca d'Italia, Roma, 2011

Brusco, S., Paba, S., "Per una storia dei distretti industriali italiani dal secondo dopoguerra agli anni novanta", in Barca, F., (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli Editore, Roma, 1997

Cannari, L., D'Aurizio, L., de Blasio, G., *The effectiveness of investment subsidies: Evidence from survey data*, in «Questioni di economia e finanza», n. 4, Banca d'Italia, Roma, 2006

Cannari, L., Franco, D., *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, in «Seminari e convegni, Workshops and Conferences», n. 4, Banca d'Italia, Roma, 2010

Cannari, L., Magnani, M., Pellegrini, G., *Quali politiche per il sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio*, in «Questioni di economia e finanza», n. 50, Banca d'Italia, Roma, 2009

Ciapetti, L., *Lo sviluppo locale*, il Mulino, Bologna, 2010

Cersosimo, D., Wolleb, G., *Economie dal basso: un itinerario nell'Italia locale*, Donzelli, Roma, 2006

Coleman, J., *Social Capital in the Creation of Human Capital*, in «American Journal of Sociology», n. 94 Supplement, 1988

Cooke, P., *Problems and Prospects for Clusters in Theory and Practice*, Centre for Advanced Studies, Cardiff University, DIME - Disseminating to and Interacting with Stakeholders, 2006

D'Antonio, M., Scarlato, M., *Centro e periferia nella politica di sviluppo del Mezzogiorno*, in «Economia italiana», n. 2, 2008

David, P.A., Hall, B., Toole, A., *Is public R&D a complement or substitute for private R&D? A review of the econometric evidence*, in «Research Policy», vol. 29(4-5), 2000

De Blasio, G., Lotti, F., (a cura di), *La valutazione degli aiuti alle imprese*, il Mulino, Bologna, 2008

Dematteis, G., Governa, F., (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Franco Angeli, Milano, 2005

Doner, R.F., Schneider, B.R., *Business associations and Economic development: why some associations contribute more than others*, in «Business and Politics», vol. 2, n. 3, 2000

Farole, T., Rodríguez-Pose, A., Storper, M., *Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions*, Report Working Paper, 2009

Frasca, A., Morone, P., *Innovazione, network di imprese e conoscenza: quale ruolo per la geographical proximity?*, Quaderno n. 4/2007, Dipartimento di Scienze Economiche, Matematiche e Statistiche, Università di Foggia, Foggia, 2007

Garofoli, G., *Modelli locali di sviluppo*, Franco Angeli Editore, Milano, 1991

Garofoli, G., *Le PMI di fronte alla crisi: sfide ed opportunità*, intervento al Convegno "Tecnologia, impresa e territorio", presso l'Università degli Studi di San Marino, 15 16 maggio 2009

García-Quevedo, J., *Do Public Subsidies Complement Business R&D? A Meta-Analysis of the Econometric Evidence*, «Kyklos», vol. 57(1), 2004

Gaudino, S., *I "toni" della voce, le modalità dell'uscita e i gradi della lealtà nei rapporti tra imprese ed istituzioni locali*, in «Nord e Sud», Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1997

Gaudino, S., (a cura di), *Percorsi meridionali di sviluppo locale,* in "*Mezzogiorno e Sviluppo locale*", Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2002

Ginzburg, A., (a cura di), *Hirschman A. O., Ascesa e declino dell'economia dello sviluppo e altri saggi*, Rosenberg&Sellier, Torino, 1983

Giavazzi, F., D'Alberti, M., Moliterni, A., Polo, A., Schivardi, F., *Analisi e Raccomandazioni sui Contributi Pubblici alle Imprese*, Rapporto al Presidente del Consiglio e Ministro dell'Economia e delle finanze e al Ministro dello Sviluppo, delle infrastrutture e dei trasporti redatto su incarico del Consiglio dei ministri del 30 aprile 2012, 30 luglio 2012

Granovetter, M., *La forza dei legami deboli e altri saggi*, Liguori, Napoli, 1998

Harriss, F, de Renzio, P., *'Missing Link' or Analytically Missing? The Concept of Social Capital: And Introductory Bibliographic Essay*, in «Journal of Development Studies», n. 9, 1996

Helling, L., Serrano, R., Warren, D., Linking, *Community empowerment, decentralized governance, and public service provision through a local development framework*, in «World Bank Social Protection discussion paper», n. 535, september 2005

Hicks, U.K., *Development from below: local government and finance in developing countries of the Commonwealth*, Oxford at the Clarendon Press, 1961

Hirschman, A.O., *I progetti di sviluppo*, Franco Angeli Editore, Milano, 1975

Hirschman, A.O., *L'economia politica come scienza morale e sociale*, Liguori Editore, Napoli, 1987

Hirschman, A.O., *Come complicare l'economia*, Il Mulino, Bologna, 1988

Hirschman, A.O., *Come far passare le riforme*, Il Mulino, Bologna, 1990

Hirschman, A.O., *Retoriche dell'intransigenza. Perversità, futilità, messa a repentaglio*, Il Mulino, Bologna, 1991

Krugman, P., *Geography and trade*, MIT Press, Cambridge, 1991

Lundvall, B.A., *National systems of innovation: Towards a theory of innovation and interactive learning*, Pinter Publishers, London, 1992

Maggioni, M.A., (a cura di), *La dinamica dei sistemi produttivi territoriali: teorie, tecniche, politiche*, F. Angeli, Milano, 1997

Maillat, D., "Local Dynamism, Milieu and Innovative Enterprises", in Brotchie, J., Batty, M., Hall, P., Newton, P., (Eds.), *Cities of the 21st Century*, Longman, London, 1991

Mansuri, G., Rao, V., *Community-based (and driven) development: A critical review*, *World bank Policy*, Research working paper; no. WPS 3209, 2004

Marks, G., Hooghe, L., Schakel, A.H., *Patterns of Regional Authority*, in «Routledge, Regional and Federal Studies», vol. 18, n. 2-3, 2008

Marra, M., Di Nardo, T., Celentano, R., *Le sfide della governance territoriale nella Campania (in)felix*, Editrice Apes, Roma, 2012

Meldolesi, L., *Sud: liberare lo sviluppo*, Carocci editore, Roma, 2001

Meldolesi, L., *Il nuovo arriva dal sud - una politica economica per il federalismo*, Marsilio Editore, Venezia, 2009

Meldolesi, L., *Federalismo possibile. Per liberare lo Stato dallo statalismo e i cittadini dall'oppressione*, Edizioni Studio Domenicano, Bologna, 2012

MET, *Imprese e Politiche in Italia - I bisogni dei privati, le risorse pubbliche e i modelli Regionali*, Rapporto MET 2009, Roma, 2009

MiSE, *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*, Ministero dello Sviluppo economico, Roma, 2007

MiSE, *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*, Ministero dello Sviluppo economico, Roma, 2009

Mohnen, P., Lokshin, B, *What does it take for an R&D tax incentive policy to be effective?*, UNU-MERIT, Working Paper, 2009

Natali, A., *Regole nazionali e processi locali nella politica di sviluppo: nessi e storie da una ricerca-intervento*, Sviluppo Locale; XI, N. 27, 2007

Ostrom, E., *Governing the Commons: The Evolution of institutions for collective action*, New York, Cambridge University Press, 1990

Parsons, M., Phillips, N., An *Evaluation of the Federal Tax Credit for Scientific Research and Experimental Development*, Department of Finance, Working Paper, 2007

Pasqui, G., *Politiche di sviluppo territoriale: una prospettiva progettuale*, in «Territorio», n. 31, 2004

Perulli, P., *Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione*, in «Stato e Mercato», n. 90, dicembre 2010

Pike, A., Rodrìguez-Pose, A., Tomaney, J., *Local and Regional Development*, Routledge, New York, 2006

Piselli, F., Ramella, F., (a cura di), *Patti sociali per lo sviluppo*, Roma, Donzelli, 2008

Porter, M.E., *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan Press, London, 1990

Porter, M.E., *On competition*, in Harvard Business School Press, Boston, 1998

Porter, M.E., *Location, competition and economic development: local clusters in a global economy*, in «Economic Development Quarterly», vol. 14, n. 1, pp. 15-34, 2000

Putnam, R., *Making Democracy Work*, Princeton University Press, 1993

Pyke, F., *Networks Development and Change, ILO International Workshop "Global production and Local Jobs: New perspectives on enterprise networks, employment and local development policy"*, Geneva 9-10, Marzo 1998

Rossi, N., *Mediterraneo del Nord*, Laterza, Bari, 2005

Rullani, E., *Nuovo e vecchio capitale sociale: creare le risorse connettive per la seconda modernità*, in «Sviluppo Locale», X, 23-24, 2003

Rullani, E., *Capitale sociale e nuova modernità*, in «Sociologia del lavoro», n. 102, 2006

Sabel, C., "Learning by monitoring: the institutions of economic development", in Smelser N.J., Swedberg, R., *Handbook of economic sociology*, Princeton University Press and Russell Sage Foundation, 1994

Scarlato, M., *Impresa sociale, capitale sociale e politiche di sviluppo per il Mezzogiorno*, working paper n. 61, Forlì, 2009

Sen, A., *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999

Sen, A., *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2000

Sen, A., *Globalizzazione e libertà*, Mondadori, Milano, 2002

Sen, A., *Etica ed economia*, Laterza, Bari, 2003

Seravalli, G., *Né facile né impossibile: economia e politica dello sviluppo locale*, Donzelli editore, Roma, 2006

Storper, M., *The Regional World: territorial development in a global economy*, The Guilford Press, New York, 1997

Swinburn, G., Goga, S., Murphy, F., *Local Economic Development: a Primer*, The World Bank Washington DC, January 2006

Trento, S., *Innovazione e crescita delle imprese nei settori tradizionali*, Centro Studi Confindustria, Roma, 2007

Trigilia, C., *Sviluppo senza autonomia: effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 1992

Trigilia, C., *Capitale sociale e sviluppo locale*, in «Stato e Mercato», n. 57, 1999

Trigilia, C., *Sviluppo locale: un progetto per l'Italia*, Laterza, Bari, 2005

Vanhove, N., Klassen, L.H., *Regional policy: A European approach*, Aldershot, Avebury, 1987

Viesti, G., *Mezzogiorno a tradimento: il nord, il sud e la politica che non c'è*, Laterza, Bari, 2009

Wallace, H., "The Establishment of the Regional Development Fund: Common Policy or Pork Barrel?" in Wallace, H., Wallace, W., Webb, C., *Policy-Making in the European Communities*, John Wiley and Sons, London, 1977

Bibliografia sulla valutazione e sulle metodologie di valutazione

Bondonio, D., *Metodi per la valutazione degli aiuti alle imprese con specifico target territoriale*, Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive, Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro", Alessandria, 2000

Bezzi, C., Bovina, L., Jannotti, E., Scettri, M., *La valutazione della comunicazione pubblica*, Irres - Regione dell'Umbria, Perugia, 1995

Cronbach, L.J., 'Le nostre novantacinque tesi', in Stame, N. (a cura di), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2007

Davidson, J.E., *Evaluation Methodology Basics: The Nuts and Bolts of Sound Evaluation*, Sage Publications Inc., Thousand Oaks (CA), 2005

Florio, M., *La valutazione delle politiche di sviluppo locale*, paper, Dipartimento di Economia Politica e Aziendale dell'Università degli Studi di Milano, Milano, 1999

GAO, Program Evaluation and Methodology Division, *Case study evaluations*, GAO (United States General Accounting Office), USA, 1990

Gaudino, S., (a cura di), *Ricerca Valutativa sul Processo di Implementazione della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione della Regione Puglia*, Atti NVVIP, Bari, giugno 2008

Gaudino, S., *R&I in Regione Puglia. Strategia regionale, strumenti di intervento e domande valutative*, in «*Rassegna Economica*», n. 1, 2009

Grabe, S., *Manuale di valutazione*, ASAL, Roma, 1986

Guba, E.G., Lincoln, Y.S., 'La valutazione di quarta generazione', in Stame, N. (a cura di), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2007

Heckman, J.J., *Causal parameters and policy analysis: A twentieth century retrospective*, in «The Quarterly Journal of Economics», 115 (1), 2000

Heckman, J.J., *Microdata, heterogeneity and the evaluation of public policy: Nobel Lecture*, in «Journal of Political Economy», 109 (4), 2001

Heckman, J.J., *Econometric causality*, in «International Statistical Review», 76 (1), 2008

Heckman, J.J., LaLonde, R., Smith, J., "The economics and econometrics of active labor market programs", in Ashenfelter, O., Card, D., *Handbook of Labor Economics*, vol. 3A, Elsevier, Amsterdam, 1999

Heckman, J.J., Smith, J., *Assessing the case for social experiments*, in «Journal of Economic Perspectives», 9 (2), 1995

House, E., "Justice in Evaluation", in Glass, G. (a cura di), *Evaluation Studies Review Annual*, vol. 1, Sage, Beverly Hills, CA, 1976

Leone, L., *Come sviluppare un disegno di valutazione,* traduzione italiana di Mc Namara C., *Program Evaluation: carefully getting information to make decisions about programs; Where Program Evaluation is Helpful; Basic Ingredients; Planning Program Evaluation; Major Types of Program Evaluation*, 1998

Magnatti, P., "Esperienze di politica industriale a livello locale. Quali esigenze di valutazione", in Bezzi, C., Scettri, M. (a cura di), *La valutazione come ricerca e come intervento*, Irres, Perugia, 1994

Marchesi, G., Tagle, L., Befani, B., *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Materiali Uval n° 2/2011, UVAL, Roma, 2011

Martini, A., *Metodo sperimentale, approccio controfattuale e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche*, in «Rassegna Italiana di Valutazione», n. 34, 2006

Martini, A., Rettore, E., Trivellato, U., "Valutare gli effetti delle politiche attive del lavoro: la logica controfattuale" in Cantalupi, M., Demurtas, M. (a cura di), *Politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego e valutazione: esperienze e percorsi in Italia e in Europa,* il Mulino, Bologna, 2009

Meyer-Stamer, J., Waltring, F., *Stimulating Participatory, Pragmatic Local Economic Development in South East Europe: Experiences with PACA*, paper prepared for OECD Conference in Trento, June 2005

Morgan, S., Winship, C., *Counterfactuals and Causal Inference*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007

Palumbo, M., *Indicatori e valutazione di efficacia delle policies*, in «Sociologia e ricerca sociale», XVI, 47/48, 1995

Palumbo, M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano, 2001

Pasquinelli, S., "La valutazione di impatto nell'ambito delle politiche sociali: esperienze sul campo, linee di sviluppo", in De Ambrogio, U., *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Carrocci, Roma, 2003

Patton, M.Q., *Practical Evaluation*, Sage, Newbury Park (CA), 1980

Patton, M.Q., *Utilization-Focused Evaluation*, Sage, Thousand Oaks (CA), 1987

Patton, M.Q., "Il dibattito sui paradigmi: una sintesi utilitarista", in Stame, N. (a cura di), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2007

Pawson, R., Tilley, N., *Realistic Evaluation*, Sage, London, 1997

Pawson, R., Tilley, N., *Realistic Evaluation - paper*, British Cabinet Office, London, 2004

Pawson, R., Tilley, N., "Un'introduzione alla valutazione scientifica realistica", in Stame, N. (a cura di), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2007

Perrin, B., *Effective Use and Misuse of Performance Measurement*, in «American Journal of Evaluation», vol. 19, n. 3, 1998

Perrin, B., *How to – and How Not to – Evaluate Innovation*, SAGE Publications, London, 2002

Rogers, P., *Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Intervention*, in «Evaluation», vol. 14, n. 1, 2008

Scriven, M., *Hard Won Lessons in Program Evaluation*, in *New Directions in Program Evaluation*, n. 58, Jossey Bass, San Francisco, 1993

Scriven, M., "The Logic of Evaluation and Evaluation Practice", in Fournier, D.M., (a cura di) *Reasoning in Evaluation: Inferential Links and Leaps*, Jossey-Bass, San Francisco (CA), 1995

Serati, M., Zucchetti, S., *Valutare e programmare le politiche di sviluppo: teoria e applicazioni*, Liuc Papers, n. 126, in «Serie Economia e Istituzioni», n. 10, suppl., luglio 2003

Stame, N., (a cura di), Judith Tendler, *Progetti ed effetti - il mestiere del valutatore*, Liguori Editore, Napoli, 1992

Stame, N., (a cura di), *L'esperienza della valutazione*, SEAM, Roma, 1998

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

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

Taleb, N.N., *Il cigno nero - come l'improbabile governa la nostra vita*, Il Saggiatore spa, Milano, 2007

Tavistock Institute, *La guida Evalsed: la valutazione dello sviluppo socio-economico*, traduzione italiana a cura della Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, 2003

Tognon, G., *La valutazione, strumento decisivo delle politiche della ricerca*, UR - Università Ricerca, n. 3, 1998

Trivellato, U., *La valutazione di politiche pubbliche: paradigma e pratiche*, paper, Università di Padova, CSS e IRVAPP, 2008

Weiss, C.H., "Where Politics and Evaluation Research Meet", in Palumbo, D.J., (a cura di), *The Politics of Program Evaluation*, Sage, Newbury Park (CA), 1987

Weiss, C., "Theory-based Evaluation: Past, Present and Future", in D. J. Rog e D. Fournier (a cura di), *Progress and Future Directions in Evaluation: Perspectives on Theory, Practice and Methods*, New Directions for Program Evaluation, n. 76, Jossey Bass, San Francisco, 1997

Weiss, C.H., *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*, Prentice-Hall, Upper Saddle River (NJ), 1998

Bibliografia sulla Progettazione Integrata

Bianchi, T., Casavola, P., *I progetti integrati territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006, Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale*, Materiali Uval, Roma, 2008

Bianchi, T., *Gli esiti e le lezioni del progetto integrato territoriale salentino leccese 2000-2006*, Materiali Uval, Roma, 2010

Consorzio Metis, *Rapporto finale. Valutazione ex post dei PIT della Regione Puglia 2000-06*, dicembre 2011

Deidda, D., (a cura di), *Governance e sviluppo territoriale*, Formez, Roma, 2003

Donolo, C., "Politiche integrate come contesto dell'apprendimento istituzionale", in Battistelli, F., (a cura di), *La PA tra innovazione e retorica*, Franco Angeli Editore, Milano, 2003

FORMEZ, *Il Partenariato Socio-economico nei Progetti Integrati Territoriali*, Azioni di sistema per la Pubblica Amministrazione, n. 13, luglio 2003

FORMEZ, *Progetti Integrati e Sviluppo territoriale*, Regioni Obiettivo 1, Azioni di sistema per la Pubblica Amministrazione, n. 5, luglio 2003

FORMEZ, *Modelli di gestione per i Progetti Integrati Territoriali*, Regioni Obiettivo 1, Azioni di sistema per la Pubblica Amministrazione, n. 10, dicembre 2003

Isfol, *I progetti integrati territoriali nelle Regioni dell'Obiettivo 1. Una prima rilevazione ed analisi*, in « Monografico dell'Osservatorio Istituzionale e Normativo», n. 4, Roma, 2004

Isfol, *I progetti integrati territoriali nelle Regioni dell'Obiettivo 1, primo monitoraggio e analisi delle modalità di programmazione e delle politiche del lavoro*, in «Monografico dell'Osservatorio Istituzionale e Normativo», n. 8, Roma, 2006

Isfol, *Monitoraggio e prima valutazione dei progetti integrati territoriali nelle Regioni dell'Obiettivo 1*, in «Monografico dell'Osservatorio Istituzionale e Normativo», n. 10, Roma, 2007

Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Puglia, *Indagine valutativa su uno strumento di policy: i PIT - Primo stato di avanzamento*, Bari, 22 luglio 2008

Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Puglia, *Indagine valutativa su uno strumento di policy: i PIT. Primo stato di avanzamento*, Bari, 2008

Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Puglia, *"Attività valutativa su uno strumento di policy: i PIT": indagine valutativa sui PIT attuati nella Regione Puglia nel periodo di programmazione 2000-2006. Note metodologiche Steering Group PIT*, Bari, 2009

Documenti

Dipartimento per le politiche di Sviluppo (DPS), *Orientamenti per il programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006*, aprile 1999

Dipartimento per le politiche di Sviluppo (DPS), *Delibera CIPE n.71/1999 - Orientamenti per la programmazione degli investimenti nel periodo 2000-2006 per lo sviluppo del Mezzogiorno*, maggio 1999

Dipartimento per le politiche di Sviluppo (DPS), *Linee Guida per la programmazione e la valutazione ex ante. Indicazioni metodologiche e di indirizzo per la programmazione operativa 2000-2006*, maggio 1999

Dipartimento per le politiche di Sviluppo (DPS), *Programma di Sviluppo per il Mezzogiorno*, settembre 1999

Dipartimento per le politiche di Sviluppo (DPS), *Progetti Integrati Territoriali - Orientamenti per le Regioni*, gennaio 2000

Dipartimento per le politiche di Sviluppo (DPS), *Linee guida per la formulazione del Complemento di programmazione per i Programmi operativi regionali e nazionali per le regioni obiettivo 1 (2000-2006)*, luglio 2000

Dipartimento per le politiche di Sviluppo (DPS), *Linee Guida per l'implementazione dei progetti integrati. I Progetti Integrati: dal QCS all'iniziativa regionale*, ottobre 2000

Dipartimento per le politiche di Sviluppo (DPS), *La Lezione dei Patti Territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Ricerca commissionata dal Ministero economia e Finanze, DPS, gennaio 2003

Dipartimento per le politiche di Sviluppo (DPS), *Regioni del Mezzogiorno, Documento strategico Mezzogiorno - Linee per un nuovo programma Mezzogiorno 2007-2013*, dicembre 2005

DPS, Ministero dello Sviluppo Economico, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Roma, 2007

Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1 2000-2006 (QCS), versione iniziale, Agosto 2000 e versione integrata dalla revisione di medio termine, Agosto 2004

Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN), Luglio 2007

Regione Puglia, *Avviso pubblico per l'avvio delle procedure relative ai programmi integrati di agevolazioni PIT n. 2 area Nord Barese*, Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, n. 152 suppl. del 7/12/2005

Regione Puglia, *PIT2 area Nord Barese - Approvazione Programma*, Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, n. 41 suppl. del 16/03/2005

Regione Puglia, *Avviso pubblico per l'avvio delle procedure relative ai programmi integrati di agevolazioni PIT n. 9 – territorio salentino leccese*, Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, n. 152 suppl. del 7/12/2005

Regione Puglia, *PIT9 Territorio Salentino Leccese - Approvazione Programma*, Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, n. 41 suppl. del 16/03/2005