

Maria Cerreta

*Dipartimento di Conservazione
dei beni architettonici ed ambientali,
Università degli Studi di Napoli
Federico II*

Interventi infrastrutturali nelle aree urbane

1. La dimensione urbana nelle strategie dell'Unione Europea: verso un approccio integrato

A livello europeo assume particolare rilevanza la riflessione recente volta a migliorare la valutazione degli effetti degli investimenti pubblici nelle aree urbane, nell'intento di considerare non soltanto gli aspetti economico-finanziari, ma soprattutto la dimensione territoriale, con attenzione ai *luoghi*. Un approccio *place-based* (Barca, 2009), da adottare sia in fase di programmazione che di valutazione, consente di definire una strategia di lungo periodo tesa ad affrontare le criticità connesse alla sottoutilizzazione delle risorse e a ridurre l'esclusione sociale con attenzione a luoghi specifici. Una politica concepita in questa prospettiva permette sia di promuovere la fornitura di beni e servizi pubblici integrati e adatti ai diversi contesti, che di innescare cambiamenti a differenti livelli, soprattutto istituzionali. Una strategia *place-based* riconosce l'importanza dei luoghi e l'esigenza di una conoscenza attenta e costruita dal basso, quale base per l'attivazione di interventi pubblici orientati, nell'intento di superare i limiti dovuti alla mancanza di efficacia nell'utilizzo dei fondi ed alle carenze del sistema di valutazione dei risultati.

In modo specifico per le aree urbane occorre individuare approcci valutativi tesi a comprendere la significatività degli effetti delle politiche attivate con i Fondi Strutturali europei e con gli Orientamenti strategici comunitari, e verificare le criticità nel perseguimento concreto degli obiettivi. Diventa indispensabile approfondire i processi, gli approcci e le tecniche per l'individuazione delle priorità a livello locale e per il miglioramento della governance delle politiche territoriali, nonché per l'analisi dei risultati e la definizione di nuove possibili strategie di intervento. Le città e le aree metropolitane rappresentano la doppia sfida che l'Unione Europea deve affrontare, da un lato relativa a come migliorare la competitività e, dall'altro, a come rispondere alle pressioni sociali e ambientali. Le città europee costituiscono i centri dell'attività economica e dell'innovazione, ma anche la sede di problemi complessi, in cui la crescente urbanizzazione, la concentrazione di livelli differenti di povertà, e l'incremento della congestione richiedono risposte integrate, attente ai bisogni locali.

Una recente indagine condotta in 75 città europee sulla percezione della qualità della vita (European Urban Audit, 2010) ha evidenziato che la difficoltà nel trovare un lavoro e la diffusa disoccupazione, la povertà, le polarizzazioni sociali e le conseguenti ghettizzazioni, la qualità e la disponibilità dei servizi, e le diverse forme di inquinamento rappresentano alcune delle questioni maggiormente rilevanti, rispetto alle quali occorre definire un approccio urbano integrato, capace di combinare investimenti sia per le trasformazioni fisiche del territorio che per lo sviluppo socio-economico. Affrontare sfide complesse nelle aree urbane richiede individuare soluzioni olistiche, intersettoriali, in cui un approccio urbano integrato costituisca una guida metodologica tesa a coordinare differenti politiche settoriali, considerando contemporaneamente le diverse questioni ed i molteplici interessi che caratterizzano i contesti specifici (CEC, 2008). In questo senso occorre promuovere sia il coinvolgimento locale che la partecipazione pubblica nella definizione e nell'attuazione di progetti e programmi intersettoriali, in cui i cittadini possano svolgere un ruolo attivo nella costruzione del loro ambiente di vita. Del resto, le *Community Strategic Guidelines* (Directorate General for Regional Policy, 2007) evidenziano come le caratteristiche della politica di coesione siano in contrasto con un approccio settoriale e considerino l'esigenza di adeguarsi ai bisogni e alle specificità delle sfide e delle opportunità locali, individuando le priorità in base alle molteplici dimensioni territoriali, con l'obiettivo sia di evitare disparità nei processi di sviluppo regionale, sia di esplicitare tutte le potenzialità competitive di un territorio. Pertanto, per le politiche urbane possono essere individuate tre questioni chiave: il ruolo delle città, "motore" dello sviluppo territoriale e centro dell'innovazione; l'esigenza di migliorare la coesione interna nelle aree urbane; la promozione di uno sviluppo territoriale policentrico ed equilibrato.

Nel periodo 2007-2013, le città europee potranno beneficiare di numerosi strumenti e iniziative promossi dalla politica di coesione quali, ad esempio:

- i diversi programmi regionali e nazionali supportati dai Fondi Strutturali e di coesione orientati ad affrontare i temi dello sviluppo urbano;
- il programma URBACT II teso allo scambio di buone pratiche e alla costruzione di una rete di pianificatori ed esperti locali;
- l'iniziativa Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (JESSICA), promossa dalla Commissione Europea per finanziare gli investimenti sostenibili, la crescita economica e l'occupazione nelle aree urbane europee;
- il progetto Urban Audit che fornisce dati statistici e informazioni sulle condizioni di vita in 357 città europee nei 27 Stati membri dell'Unione europea e in Norvegia, Svizzera e Turchia, monitorando la qualità della vita urbana in Europa con attenzione all'andamento demografico, alle residenze, alla salute, alla criminalità, al mercato del lavoro, alle attività economiche, alle disuguaglianze di reddito, all'amministrazione locale, al coinvolgimento civico, alla qualità della formazione, alle infrastrutture culturali e al turismo.

I Fondi Strutturali rappresentano il principale strumento con cui l'Unione Europea, in collaborazione con gli Stati membri, interviene finanziariamente per realizzare la "coesione economica e sociale", intesa come riduzione delle disugua-

glianze esistenti all'interno della società europea e come sviluppo dell'occupazione. Rispetto alla precedente programmazione 2000-2006, i Fondi Strutturali 2007-2013 hanno introdotto tre novità principali:

- una revisione degli obiettivi;
- la riduzione del numero dei Fondi Strutturali;
- la scomparsa delle iniziative comunitarie, intese come programmi specifici a favore della coesione sociale e dello sviluppo dei territori.

Gli obiettivi da perseguire sono ancora tre, ma presentano finalità diverse. Infatti, il nuovo obiettivo *Convergenza e competitività* (ex Ob.1) intende sostenere la crescita e l'occupazione nelle regioni meno sviluppate, il cui Prodotto interno lordo (Pil) è inferiore al 75% della media comunitaria. In Italia rientrano in questo obiettivo la Calabria, la Campania, la Puglia e la Sicilia; mentre, la Basilicata e la Sardegna, che erano comprese nell'Ob.1 nel ciclo 2000-2006, sono rimaste escluse in quanto il loro Pil non è più inferiore al 75% della media comunitaria. Per questo obiettivo l'Italia potrà disporre di 21 miliardi e 210 milioni di euro, a cui si aggiungono circa 430 milioni di euro per la Basilicata e 972 per la Sardegna.

Il secondo obiettivo dei Fondi Strutturali, *Competitività regionale e occupazione* (ex Ob. 2 e Ob. 3), intende promuovere il miglioramento della competitività regionale e l'aumento dell'occupazione. In Italia rientrano in questo obiettivo tutte le regioni del Centro nord. Rispetto al precedente ciclo dei Fondi Strutturali (2000-2006) è stato introdotto che tutte le aree di una regione possono usufruire dei fondi comunitari previsti dall'obiettivo mentre, in passato, rientravano nell'Obiettivo 2 soltanto zone limitate del territorio regionale. Per questo obiettivo l'Italia potrà disporre di 5 miliardi e 352 milioni di euro.

Il terzo obiettivo, *Cooperazione territoriale europea*, include la precedente iniziativa comunitaria Interreg e intende promuovere un'integrazione equilibrata del territorio. In Italia riguarda le regioni che sono al confine con altri Paesi e si potrà disporre di oltre 846 i milioni di euro.

Oltre a rivedere gli obiettivi, il ciclo di programmazione 2007-2013 ha ridotto il numero dei Fondi Strutturali, che passano da quattro a due: il *Fondo europeo per lo sviluppo regionale* (Fesr) che finanzia gli investimenti produttivi, le infrastrutture e tutte le iniziative mirate a ridurre le disparità territoriali; il *Fondo sociale europeo* (Fse), incentrato sull'occupazione, lo sviluppo delle risorse umane e la promozione dell'integrazione sociale. Inoltre, le Iniziative comunitarie *Urban*, *Equal* e *Interreg* sono state assorbite nella programmazione generale dei Fondi Strutturali, rientrando nella formulazione dei nuovi obiettivi. Gli obiettivi individuati intendono promuovere lo sviluppo urbano sostenibile mediante azioni integrate, orientate al potenziamento della dimensione ambientale, economica e sociale, quali:

- il rafforzamento della crescita economica;
- il recupero dell'ambiente fisico;
- la riconversione dei siti industriali dismessi;
- la tutela e la valorizzazione del patrimonio naturale e culturale;
- la promozione dell'imprenditorialità;
- l'occupazione e lo sviluppo delle comunità locali;

- la prestazione di servizi alla popolazione, tenendo conto dei cambiamenti nelle strutture demografiche.

In particolare, i programmi cofinanziati nell'ambito della politica di coesione dovrebbero tendere a:

- incrementare l'attrattività degli Stati membri, delle regioni e delle città;
- promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità e la crescita dell'economia basata sulla conoscenza;
- creare posti di lavoro più numerosi e qualitativamente migliori.

Come evidenziato nella guida strutturata dall'Inter-Service Group on Urban Development (2010) per monitorare le iniziative e i relativi risultati nell'ambito delle politiche urbane attivate dall'Unione Europea, promuovere un approccio integrato per affrontare la complessità della dimensione urbana e per rendere concreto lo sviluppo urbano sostenibile implica un'attenta programmazione ed implementazione dei fondi strutturali, attraverso iniziative in grado di stabilire un rapporto di dialogo e di interazione costanti con il territorio locale e le sue specificità. In analogia con quanto proposto da Barca (2009) occorre una maggiore coerenza dei programmi e degli interventi con il concetto di politica *place-based*, insieme ad una profonda riforma della governance secondo un'accezione multilivello.

2. Il ruolo delle valutazioni

I sistemi urbani strutturano il territorio e rivestono un ruolo essenziale per lo sviluppo del sistema economico e spaziale: possono costituire un fattore critico di vantaggio competitivo e di crescita, ma anche determinare esternalità negative a differenti livelli. Per i numerosi conflitti e l'incertezza a essi connessi, e per le potenzialità trasformative che potrebbero indurre, è richiesto un impegno programmatico e progettuale di particolare complessità, in cui la valutazione risulta essenziale per la razionalizzazione della costruzione delle scelte, per la comparazione tra opportunità alternative, e per la valutazione degli impatti, nel breve e nel lungo periodo.

Coniugare il punto di vista economico-valutativo con quello della programmazione e della progettazione/pianificazione rappresenta una sfida e, allo stesso tempo, una necessità per osservare e interpretare le trasformazioni secondo un approccio integrato e interdisciplinare. Sfondo comune è il territorio contemporaneo, attraversato da fenomeni pervasivi di urbanizzazione e di trasformazione che restituiscono condizioni urbane, sociali ed economiche complesse.

Le nuove centralità territoriali, gli intrecci con le reti materiali e immateriali, le connessioni veloci del mondo virtuale e i tempi lenti dei processi di trasformazione pongono in tensione le condizioni insediative, riconfigurano i concetti di luogo, di prossimità e di conurbazione, consentono di immaginare scenari territoriali in cui ripensare i valori che connotano e configurano lo spazio. L'attenzione ai sistemi di relazioni tangibili e intangibili che caratterizzano il territorio permette di ricondurre la frammentazione dei fenomeni di urbanizzazione e la debolezza dei

processi di sviluppo economico e sociale ad una maggiore integrazione a scale differenti, globale e locale, verticale e orizzontale.

Il territorio, secondo l'accezione proposta dall'Unione Europea, unifica i fenomeni descritti e, per la molteplicità dei valori coinvolti, ed è assunto come alveo in cui integrare i diversi approcci disciplinari (economici, sociali, ecologici, ambientali, spaziali, architettonici, urbanistici). I sistemi urbani si delineano nell'interazione tra la forma fisica del territorio, le nuove relazioni economiche e sociali, e la qualità dello sviluppo locale, mobilitando sinergie e conflitti tra componenti tangibili e intangibili. La complessità dei sistemi in esame si confronta con la struttura del territorio e dei processi urbani, economici, sociali e istituzionali, evidenziando potenzialità e criticità, riconoscendo paesaggi molteplici e dinamici che si commisurano con traiettorie di sviluppo a diverse velocità. L'interpretazione delle possibili trasformazioni deve tener conto delle peculiarità di ciascuna, individuando nei valori, tangibili e intangibili, il punto di vista da cui guardare processi ed effetti. In questa prospettiva, risulta necessario sviluppare approcci e metodi propri delle valutazioni integrate in grado di analizzare gli impatti territoriali delle politiche e degli interventi alle diverse scale. Infatti, a livello europeo, nell'ambito della politica di coesione, la valutazione degli impatti degli interventi pubblici è sempre più rilevante, tenendo conto non soltanto degli aspetti legati al processo, ma cercando anche di migliorare l'efficacia dei nuovi interventi mediante la valutazione *ex post* dei risultati e degli effetti (Marchesi *et al.*, 2011).

Dalla recente analisi condotta sulle performance della politica di coesione 2007-2013 (Applica e Isomeri, 2010), emerge che la valutazione assume un ruolo centrale negli stati membri che hanno incluso la valutazione nei processi decisionali e hanno costruito le decisioni sulla base dei contenuti dei programmi di sviluppo regionale; al contrario, la valutazione è considerata un'attività marginale in quei Paesi in cui non contribuisce a strutturare il contenuto dei programmi né a individuare le misure politiche da intraprendere. Inoltre, gli approcci adottati da ciascun Paese differiscono in modo sostanziale. In alcuni casi, è stato adottato un approccio valutativo estensivo, relativo sia a specifiche aree politiche che a interi programmi. In altri casi, l'attività valutativa è stata limitata ad alcuni aspetti, nonostante il supporto dei Fondi Strutturali fosse stato diffuso ad un'ampia scala territoriale. Per quanto riguarda l'oggetto della valutazione, soprattutto i Paesi dell'EU12 si sono concentrati sull'esame degli aspetti finanziari legati all'implementazione delle politiche e sul processo seguito per spendere i fondi ricevuti; in molti casi, invece, la valutazione è stata incentrata sull'efficacia nel raggiungere gli obiettivi prefissati in termini di output prodotto, di risultati ottenuti e di impatti sullo sviluppo regionale.

Sulla base dell'esperienza costruita nel passato, ed in coerenza con i regolamenti comunitari, in Italia il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 ha cercato di innovare l'assetto della valutazione, individuando alcuni elementi significativi, tra cui:

- la valutazione è estesa a tutti gli interventi della politica regionale e di sviluppo rurale, e non soltanto a quelli cofinanziati dall'Unione europea;
- la valutazione unica per fonte di finanziamento è sostituita da una pluralità di valutazioni, ciascuna focalizzata su un intervento, un territorio, un problema, un gruppo sociale, in coerenza con il principio della programmazione unitaria;

- a domande di valutazione uniformi e predefinite si sostituiscono domande su questioni cruciali e controverse, differenziate per ciascuna valutazione;
- al compito valutativo predefinito, uniforme in ciascun periodo per ogni programma, si sostituiscono compiti valutativi differenziati (*ex post*, *in itinere*), da adattare alle esigenze di ciascuna amministrazione;
- i processi valutativi non hanno più scadenze uniformi, ma possono essere avviati e conclusi indipendentemente, e si possono sovrapporre;
- le amministrazioni devono assicurare l'utilizzazione delle valutazioni nell'azione pubblica e diffondere i risultati delle valutazioni presso le sedi istituzionali, i destinatari degli interventi e il pubblico in generale.

Di conseguenza, moltiplicandosi risorse e interventi da sottoporre a valutazione, le amministrazioni sono chiamate a scegliere *cosa e quando* valutare. In questo senso, la valutazione corrisponde ad una assunzione di responsabilità, necessaria per rendere conto del proprio operato e dimostrare i risultati conseguiti. Ciascuna amministrazione elabora un *Piano delle valutazioni*, che costituisce uno strumento pubblico per assumere le decisioni (organizzative, metodologiche, sostanziali) e individuare le regole che l'amministrazione segue per selezionare, condurre e diffondere le valutazioni, e predispone i meccanismi per salvaguardarne la qualità. Secondo le indicazioni del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, la valutazione risponde ad alcune domande principali: *cosa ha ottenuto l'intervento pubblico? Quali interventi funzionano e quali no? Dove intervenire nel nuovo periodo evitando sprechi?* In questo modo si vuole mettere l'amministrazione in condizione di migliorare le proprie azioni attraverso un giudizio fondato su una raccolta sistematica di conoscenze e dati. Pertanto, la valutazione così concepita si concentra sugli effetti già verificatisi ed è orientata all'azione, fornendo ai decisori politici e amministrativi, ai programmatori, agli utenti e al pubblico l'informazione necessaria per decidere se continuare, ripetere, cambiare o cancellare un intervento pubblico; per rendere conto ai finanziatori, al potere legislativo, e alla collettività nazionale delle azioni del settore pubblico; per accumulare la conoscenza necessaria a programmare nuove iniziative e vagliare opzioni alternative; per aumentare la conoscenza delle dinamiche sociali e dei cambiamenti innescati dall'azione pubblica.

Un ruolo essenziale è svolto dagli indicatori necessari per osservare e misurare le politiche di sviluppo e le trasformazioni indotte sui territori, indispensabili per sostenere la programmazione, affiancare la valutazione e fornire ai decisori gli elementi oggettivi per monitorare ed eventualmente re-indirizzare gli interventi finanziati. Gli indicatori sono distinti in base al livello della politica regionale a cui sono associati (di singolo progetto, programma o sua componente); al tipo di amministrazione che è responsabile della loro individuazione e determinazione; al grado di "affinità" con gli interventi; alla loro funzione ed al loro utilizzo. Pertanto, si hanno diversi gruppi di indicatori:

- indicatori di realizzazione dei progetti, previsti dal Sistema di monitoraggio unificato 2007-2013;
- indicatori per descrivere l'evoluzione di fenomeni di rilievo per la politica regionale contenuti nelle tavole di osservazione delle Priorità del QSN;

- indicatori per monitorare l'impatto del QSN sulle emissioni di gas a effetto serra, in coerenza con gli obiettivi stabiliti dal Protocollo di Kyoto;
- indicatori che fissano alcuni traguardi comuni per diverse aggregazioni di territori obiettivo delle politiche di sviluppo nazionali e comunitarie;
- indicatori, per il solo Mezzogiorno, collegati al meccanismo di incentivazione degli Obiettivi di Servizio, in quattro ambiti: Istruzione, Servizi di cura per l'infanzia e gli anziani, Gestione dei rifiuti urbani e Servizio idrico integrato;
- indicatori di programma (di realizzazione, risultato e di impatto) previsti per la misurazione dei fenomeni associati a ciascun Programma di sviluppo regionale di attuazione del QSN 2007-2013;
- *core indicators*, richiesti dalla Commissione Europea, per la misurazione dei fenomeni associati ai programmi finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

La selezione e la scelta degli indicatori pongono uno dei problemi maggiormente rilevanti del processo di valutazione, rispetto al quale diventa essenziale l'attenzione per il contesto specifico in cui si interviene. In questa prospettiva è stato proposto dal Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) e dal Nucleo di Valutazione (NUVAL) un progetto di *Valutazione locale*, che tiene conto del fatto che le politiche pubbliche si definiscono concretamente a livello locale, e un numero crescente di politiche in differenti settori sono progettate e decise da autorità locali. In questo senso, la Valutazione locale intende sviluppare attività di valutazione degli interventi pubblici alla scala dei sistemi locali, con la partecipazione delle amministrazioni e degli stakeholder che contribuiscono direttamente alla definizione ed attuazione delle politiche. In particolare, mediante la Valutazione locale si ritiene possibile analizzare le relazioni che sussistono tra risorse e capacità istituzionali, economiche e sociali in un contesto territoriale definito, ad una scala che può variare dal quartiere alla provincia, con attenzione a domande e bisogni localizzati.

Nella politica regionale 2007-2013 la Valutazione locale è proposta come un completamento della valutazione regionale e nazionale: una valutazione strutturata a partire *dai luoghi*, dalle specifiche iniziative, privilegiando l'analisi dei programmi e dei progetti guidati da autorità locali, e occupandosi, più in generale, delle azioni che riguardano la dimensione *locale*. La Valutazione locale dovrebbe consentire di migliorare il dialogo tra autorità locali e amministrazioni regionali e centrali, attivando un processo di reciproco apprendimento e stimolando una maggiore consapevolezza del significato che le decisioni centrali assumono per i luoghi investiti dalla loro attuazione. Si tratta di un cambiamento significativo nelle pratiche di valutazione, che richiede lo sviluppo e l'acquisizione di competenze e capacità valutative, soprattutto da parte delle Amministrazioni impegnate nell'attuazione delle politiche.

3. Il territorio: una prospettiva multidimensionale

I diversi contributi approfondiscono alcuni temi rilevanti della dimensione territoriale della politica di coesione, con attenzione costante alle esigenze concrete

e alle specificità dei luoghi in cui i programmi e i progetti si attuano. Si delinea un concetto di territorio inteso come *luogo*, contesto multidimensionale di relazioni materiali e immateriali, da cui è necessario partire per strutturare programmi mirati, attenti ai bisogni reali, in grado di fornire risposte adeguate. Dall'interazione tra i diversi contributi si delineano alcune questioni essenziali che evidenziano l'esigenza di strutturare la programmazione delle risorse avendo come riferimento un progetto di territorio attento al locale, in grado di comprendere le dinamiche economiche, sociali e culturali, ma anche di interpretarne le trasformazioni.

Il contributo di Barbara Ferri e Tobia Monaco, *Scenari valutativi delle politiche strutturali e nazionali in ambito urbano: l'esperienza della Regione Abruzzo*, a partire da un inquadramento generale della politica urbana regionale e dei relativi strumenti operativi implementati in Abruzzo nel corso dell'ultimo decennio, e cofinanziati dai Fondi Strutturali e Nazionali (FAS), analizza le criticità emerse in fase di valutazione intermedia degli interventi attivati nel periodo 2000-2006 e riflette sulla necessità di migliorare il processo valutativo in funzione dei bisogni strategici esplicitati dai decisori. In particolare, tenendo conto dell'esigenza di condividere il processo di valutazione con numerosi soggetti interessati e a fronte della carente visione sistemica emergente dalla numerosità degli strumenti operativi in atto in ambito urbano, gli autori suggeriscono approcci valutativi maggiormente orientati a verificare l'adeguatezza dei risultati rispetto agli impatti globali del programma sul territorio. Viene sottolineata l'esigenza di una fase di ripensamento complessivo delle strategie e degli strumenti operativi orientati al territorio, ampliando l'orizzonte delle analisi valutative e cercando di cogliere "se e in che misura" gli effetti prodotti siano tali da incidere sullo sviluppo complessivo delle città.

La Regione Abruzzo ha impostato una strategia territoriale urbana basata sul superamento della dicotomia tra aree esterne e aree interne, attraverso l'individuazione di politiche mirate con specifico riferimento ai centri storici, alle periferie degradate e al patrimonio esistente. La città è considerata come un "progetto di territorio" e comprende azioni locali e sovralocali, che necessitano di una visione strategica solida e condivisa. Attraverso interventi *integrati* (in termini di funzioni, risorse, attori coinvolti, politiche) e *territoriali* (in termini di concentrazione spaziale degli interventi in ambiti in cui valorizzare le potenzialità latenti) è possibile attivare processi virtuosi volti alla valorizzazione delle risorse endogene e delle potenzialità locali. Allo stesso tempo, diventa essenziale individuare criteri di valutazione e criteri di premialità capaci di analizzare sia le fasi del processo seguite che i risultati, mediante la verifica della fondatezza delle proposte, della coerenza interna ed esterna, del rapporto costo-efficacia nel coordinamento e nella gestione, nelle modalità di formulazione e attuazione degli interventi, nonché nell'individuazione dei risultati attesi. La distinzione tra *valutazioni di carattere strategico*, tese a esaminare l'evoluzione di un programma in relazione alle priorità comunitarie e nazionali, e le *valutazioni di natura operativa*, utili per supportare la fase di monitoraggio, è stata effettuata nel *Piano di valutazione* della Regione Abruzzo nell'intento di definire un processo di riequilibrio territoriale e di individuare strategie condivise, sottoposte ad un costante processo di autovalutazione. Pertanto, per un effettivo impiego della valutazione ai fini della programmazione, gli autori propongono una maggiore

attenzione per un uso critico della *accountability*, riportando alcune considerazioni scaturite da approfondimenti specifici di carattere metodologico su documenti recenti emanati dalla Commissione Europea per il periodo 2007-2013.

La riflessione su un approccio valutativo che parta dal territorio e dalle sue specificità viene ulteriormente approfondita da Claudia Trillo e Carmelina Bevilacqua nel contributo *La territorializzazione della spesa nella programmazione 2007-2013. Gli obiettivi di servizio come possibili catalizzatori di "sviluppo territorializzato"*? In particolare, le autrici si soffermano sul ruolo e sulla rilevanza degli "Obiettivi di Servizio", un meccanismo premiale introdotto dal Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE) nell'ambito della programmazione 2007-2013 allo scopo di concentrare l'azione pubblica su quattro ambiti di servizio ritenuti "essenziali" (istruzione, cura alla persona, rifiuti e acqua).

Nel Quadro Strategico Nazionale un numero limitato di Obiettivi di Servizio potrebbe convogliare le energie dei diversi attori coinvolti nel processo decisionale. Oltre a fungere da collante per la programmazione unitaria, gli Obiettivi di Servizio dovrebbero costituire i catalizzatori di attenzione dei vari soggetti coinvolti nel processo di attuazione della spesa per il perseguimento di precisi e limitati livelli di erogazione di alcuni servizi, in grado di rappresentare un driver di cooperazione istituzionale e di miglioramento del sistema di governance. Inoltre, l'attribuzione di risorse premiali al raggiungimento di target misurabili dovrebbe rappresentare un fattore di successo, soprattutto tenendo conto dell'esperienza italiana rispetto al meccanismo degli incentivi. Il processo di definizione degli obiettivi, degli indicatori e del meccanismo premiale scaturisce da un confronto tra i principali attori coinvolti nella fase di programmazione a scala nazionale e regionale e attiva la ripartizione di una quota di risorse premiali in funzione del grado di raggiungimento di determinati *valori-obiettivo* (target), prefissati per 11 indicatori correlati ai quattro ambiti selezionati. In particolare, si ritiene che gli indicatori debbano essere "visibili", chiaramente identificabili e catalizzatori di cittadinanza attiva. Mediante il *Piano di azione degli Obiettivi di Servizio* (Delibera CIPE 82/2007) le Amministrazioni regionali procedono alla costruzione del percorso di avvicinamento ai target prefissati, indicando le fasi, le azioni e i tempi. Gli Obiettivi di Servizio si propongono come una modalità innovativa, basata sul capovolgimento della logica allocativa tradizionale delle risorse finanziarie, intese come *premio* in funzione del livello prestazionale dell'azione politica e programmatica della regione nel raggiungimento di target prefissati relativi all'offerta e all'erogazione dei servizi. Inoltre, gli Obiettivi di Servizio permettono una declinazione della politica dello sviluppo in un'accezione *place based oriented* (Barca 2009), tesa a individuare nelle specificità del contesto il raccordo tra pianificazione territoriale e politiche di sviluppo. Le autrici riflettono sulle potenzialità e i limiti di una metodologia innovativa che potrebbe rappresentare un approccio interessante nella formulazione delle politiche di sviluppo a livello nazionale e regionale, in grado di attivare un sistema di governance multilivello per la pianificazione dei servizi, diversificati a seconda del fabbisogno osservato e tesi al raggiungimento di livelli-target di soddisfacimento, in grado costruire sinergia tra territori fisici, indicatori spazializzati, bisogni locali e opportunità specifiche.

Il concetto di territorio nella sua accezione multidimensionale e l'esigenza di individuare approcci valutativi integrati, capaci di cogliere le specificità di un paesaggio culturale complesso sono affrontati nel contributo di Marianna D'Angiolo, *La Valutazione di Impatto Territoriale. Dal territorio al paesaggio culturale. Il sito UNESCO Costa D'Amalfi*. A partire dalla definizione introdotta nello *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo* (1999) in cui il territorio è considerato la dimensione delle politiche strutturali rispetto cui valutare e monitorare l'incidenza e gli impatti delle decisioni, l'autrice evidenzia come sia negli *Orientamenti Strategici Comunitari in materia di coesione* (2006), che nel *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, le diverse dimensioni territoriali assumano un rilievo strategico divenendo priorità di intervento. In particolare, la coesione territoriale richiede meccanismi di attuazione finalizzati a garantire un trattamento equo secondo le rispettive capacità endogene, intese come fattore di competitività. In questo senso, la definizione di una strategia integrata e l'esigenza di una governance efficace sono considerate essenziali per gestire le diverse dimensioni territoriali e l'allocatione delle risorse. Costruire coesione nel territorio della Costa d'Amalfi, un contesto riconosciuto dall'UNESCO come *paesaggio culturale*, rappresenta una sfida complessa, che richiede approcci e strumenti appropriati. La Valutazione di Impatto Territoriale può rappresentare una risposta adeguata, uno strumento di governance, di progettazione e di valutazione, in grado di integrare, a livello strategico, le valutazioni a carattere tecnico con quelle a carattere sociale, promuovendo la sostenibilità dello sviluppo attraverso il miglioramento delle scelte operate sul territorio.

La Valutazione di Impatto Territoriale consente di *ri-capitalizzare* il paesaggio inteso come patrimonio nell'intento di ri-costruire, attraverso il progetto, uno sviluppo etico rispettoso delle molteplici componenti materiali e immateriali che caratterizzano il luogo e connotano l'identità territoriale. Mediante un processo di valutazione/valorizzazione multidimensionale è possibile favorire la coesione tra le diverse componenti territoriali, restaurare l'integrità del paesaggio e regolare le trasformazioni del territorio.

La possibilità di incidere sulle trasformazioni urbane attraverso l'efficacia degli investimenti nell'intento di migliorare la qualità della vita e l'economia delle città è affrontata nel contributo di Mariangela Musolino, Domenico Enrico Massimo e Antonino Barbalace, *Stima degli effetti di localizzazione universitarie sui prezzi immobiliari*. Assume rilevanza l'esigenza di sperimentare approcci estimativi in grado di valutare gli impatti delle infrastrutture sul mercato immobiliare, in modo da verificare l'efficacia degli interventi e la rilevanza delle trasformazioni. Gli autori concentrano il proprio studio sull'area del Quartiere Latino a Reggio Calabria, che ha subito una serie di trasformazioni nel tempo, divenendo progressivamente un quartiere universitario.

La ricerca fa parte di un più ampio programma di studio di diversi mercati immobiliari e di rilevazioni dei dati, intesi come conoscenza diretta degli immobili nella loro puntuale localizzazione, nelle loro caratteristiche posizionali, tecnico-architettoniche ed economico-produttive, e nei prezzi effettivamente praticati nelle relative compravendite. Lo studio si è posto due obiettivi principali: l'ampliamento di un originario studio immobiliare ad un intero centro urbano e la

sua segmentazione, con particolare attenzione al sub-mercato relativo al quartiere dove sono stati localizzati degli insediamenti universitari; la verifica diagrammatica degli effetti (positivi o negativi) derivanti dalla localizzazione dell'Università sui prezzi immobiliari del quartiere circostante. Le diverse analisi svolte hanno evidenziato come la localizzazione della struttura universitaria abbia avuto un'influenza rilevante sulle dinamiche economiche e sociali del quartiere, attivando nuove polarità e modificando il sistema di relazioni materiali e immateriali che caratterizzavano il contesto in esame. I risultati rappresentano anche l'occasione per riflettere sulla rilevanza dello studio dei mercati immobiliari alle diverse scale territoriali, nell'intento di comprendere come possano influire sia sulla programmazione delle politiche territoriali che sulla scelta degli interventi da realizzare in specifici contesti.

L'attenzione per il ruolo del progetto urbano, per le caratteristiche ambientali, sociali ed economiche che lo connotano e per la capacità di trasformare il contesto tenendo conto delle specificità locali è analizzata dal contributo di Teresa Vincenti, *Realtà urbane a confronto. Il caso del waterfront di Porto: un percorso valutativo ex post*. L'esperienza del Portogallo permette di riflettere sulle potenzialità e sulla significatività delle trasformazioni indotte in ambito urbano dalle politiche comunitarie, sia della programmazione 2000-2006 che dell'attuale 2007-2013.

Il Portogallo costituisce un fertile laboratorio di sperimentazioni urbane, caratterizzato da un elevato numero di interventi realizzati in tempi brevi con il supporto dei finanziamenti comunitari in molte città del Nord del Paese, mediante l'uso innovativo di strumenti di pianificazione attuativi e di specifici programmi di riqualificazione urbana. Nell'intento di apprendere dall'esperienza, per rendere trasferibile la *lezione* in altri contesti, l'autrice ha strutturato un quadro conoscitivo-interpretativo delle trasformazioni avvenute nell'ultimo decennio nell'area metropolitana di Porto, indagando il ruolo del progetto urbano nella gestione dell'intero processo di riqualificazione territoriale, quale catalizzatore di *valori complessi positivi*.

Coniugando il punto di vista valutativo con quello progettuale, si evidenzia l'esigenza di un approccio integrato che permetta di strutturare un rapporto di dialogo e collaborazione tra istituzioni, operatori e strumenti. Attraverso un processo di valutazione ex post articolato per fasi sono state comparate le esperienze condotte dalle municipalità di Porto, Matosinhos e Vila Nova de Gaia sulla riqualificazione dello spazio pubblico, nell'intento di individuare i fattori significativi, utili per la definizione di indicatori di risultato e di monitoraggio a carattere multidimensionale, capaci di migliorare i processi decisionali e l'attuazione degli interventi sul territorio.

L'esigenza di considerare la scala urbana del progetto e l'importanza di individuare le caratteristiche degli impatti sul territorio sono affrontati da Antonino Barbalace, Domenico Enrico Massimo e Cinzia Fragomeni, nel contributo *Appraisal of Thermal Premium in Green Building Practice at Urban Scale. Methodological Preview*. Gli autori si pongono l'obiettivo di delineare e sperimentare una strategia urbana in grado affrontare i temi della crisi ecologica ed energetica, riconoscendo all'energia il ruolo di *infrastruttura urbana* e cercando di dare delle risposte ad una domanda chiave: *quanto consuma la città?* In particolare si intende delineare una metodolo-

gia che permetta di valutare gli impatti fisici e monetari del risparmio energetico applicato agli edifici, con specifico riferimento alla dimensione finanziaria dell'investimento. Attraverso l'analisi di un caso studio in un quartiere di Reggio Calabria, sviluppato a differenti scale (città, quartiere, edificio), è stato possibile sperimentare un progetto integrale di efficientamento energetico e di verificare gli impatti dell'integrazione di tecniche e tecnologie basate sul risparmio energetico e sull'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili. Un ruolo particolarmente significativo è svolto dall'approccio valutativo adottato, in cui tecniche e strumenti differenti, combinati nelle diverse fasi hanno permesso di rendere il processo trasparente e replicabile in altri contesti.

I diversi contributi evidenziano come l'attivazione di programmi e progetti relativi alle aree urbane richieda un approccio integrato, che permetta l'interazione tra saperi e competenze differenti, e sia in grado di avvalersi di metodi e tecniche valutativi multidimensionali, essenziali per la selezione delle priorità nell'allocazione delle risorse, per l'individuazione dei meccanismi di attuazione, per la valutazione degli impatti in fase ex ante, in itinere ed ex post, per la selezione e la scelta degli indicatori, per il coinvolgimento degli attori locali e la definizione di forme di partnership. Un approccio valutativo integrato permette di riconoscere i valori complessi che caratterizzano un territorio, attivando processi di valorizzazione in grado di rispondere in modo adeguato agli obiettivi promossi dall'Unione Europea.

Riferimenti bibliografici

- Applica, Ismeri (2010), *Evaluation network delivering policy analysis on the performance of Cohesion policy 2007-2013. Synthesis of national reports 2010*, European Commission (EC), Brussels.
- Barca F. (2009), *Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*, Rapporto indipendente, <http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf>.
- Commission of the European Communities (CEC) (2008), *Fostering the urban dimension. Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)*, Working Document of the Directorate-General for Regional Policy, European Commission (EC), Brussels.
- Directorate General for Regional Policy (2007), *The territorial and urban dimension in the national strategic reference frameworks and operational programmes (2007-2013). A first assessment*, European Commission (EC), Brussels.
- European Urban Audit (2010), *Survey on perceptions of quality of life in 75 European cities*, European Commission (EC), <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>>.
- Inter-Service Group on Urban Development (2010), *The urban dimension in European Union policies 2010*, Part 1-2, European Commission (EC), Brussels.
- Marchesi G., Tagle L., Befani B. (2011), *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Vol.22, Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, Roma.