

Barbara Ferri
Tobia Monaco*

*Dipartimento di Scienze Sociali,
Università degli Studi "G.
D'Annunzio" di Chieti-Pescara*

** Ufficio Studi e Programmi, Regione
Abruzzo, L'Aquila*

Scenari valutativi delle politiche strutturali e nazionali in ambito urbano: l'esperienza della Regione Abruzzo

1. Le politiche urbane nel ciclo di programmazione 2000-2006. Strategie e strumenti operativi in Abruzzo

Negli anni '90 la Commissione europea ha promosso un interesse sempre più marcato nei confronti delle politiche aventi impatto sulle città, decidendo di destinare l'utilizzo di parte del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) per la rigenerazione delle periferie. Nel 1994 è stato istituito il programma URBAN per la «riqualificazione economica e sociale delle città e dei quartieri urbani in difficoltà», e successivamente URBAN II su iniziativa del Parlamento europeo.

Nel contesto nazionale, a partire dagli anni '90 gli strumenti della pianificazione urbana si sono articolati in una fitta composizione di piani attuativi (programmi complessi), come iniziative tese a favorire interventi di riqualificazione su strutture urbane consolidate. Sui risultati sin qui ottenuti è ancora in corso un lavoro di analisi critica [13].

I principali indirizzi programmatici di politica urbana delineati dalla Regione Abruzzo nel passato ciclo di programmazione si ravvisano nel *Quadro di Riferimento Regionale* del 2000. Il documento definisce sette aree di sviluppo (Teramo, Chieti, Lanciano, Vasto, L'Aquila, Avezzano, Sulmona) e propone la tutela e la valorizzazione delle risorse naturalistiche e storico-culturali, il potenziamento delle suscettività turistiche, il miglioramento del sistema di mobilità regionale, e progetti per il rafforzamento dei diversi poli urbani.

L'Intesa Istituzionale di Programma approvata con deliberazione Cipe del 2000, confermando le suddette linee strategiche per lo sviluppo, presenta un quadro territoriale differenziato tra le aree costiere congestionate e le zone interne con declino demografico; il quadro è tale da richiedere interventi di politica economica e sociale specifici per ogni area.

I *Documenti di programmazione economica e finanziaria regionali* formulati tra il 2000 e il 2006 sottolineano la differenziazione delle problematiche tra la fascia costiera e le zone interne, e ravvisano la «necessità di realizzare le azioni di politica urbana in sinergia con la politica dei trasporti e delle infrastrutture a rete», così da

garantire il potenziamento delle connessioni tra centri urbani. I documenti mirano alla qualità dell'ambiente urbano e rurale, alla disponibilità e qualità di servizi per gli abitanti e i turisti. Si sottolinea inoltre la finalità di potenziare le funzioni direzionali e di servizio dei principali poli urbani (città capoluogo e centri intermedi) e metterle in rete attraverso idonee connessioni fisiche e funzionali, rafforzando le funzioni dei piccoli centri diffusi sul territorio.

Gli strumenti operativi destinati all'attuazione delle politiche urbane in Abruzzo costituiscono un'ampia famiglia di *Programmi complessi*, la cui esperienza si è arricchita dell'intervento Urban II per il territorio comunale di Pescara.

Tra i programmi di investimento in ambito urbano cofinanziati dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), in Abruzzo sono stati realizzati due *Accordi di Programma Quadro* (APQ): l'Accordo su *Interventi nelle Aree Urbane*, firmato nel 2004, e l'Accordo su *Accelerazione della spesa nelle Aree Urbane*, firmato nel 2005. Relativamente ai suddetti APQ, il valore complessivo delle opere è di circa 44 milioni di euro, quota finanziata principalmente con risorse FAS (72%).

Tra gli strumenti attuativi di politica territoriale implementati in Abruzzo durante il settennio 2000-06, i *Progetti Integrati Territoriali* (PIT) hanno rappresentato una «trasposizione territoriale dei contenuti della strategia regionale di sviluppo» delineata nel *Docup 2000-06*, attraverso interventi integrati (in termini di funzioni, risorse, attori decisionali coinvolti, politiche) e territoriali (in termini di concentrazione spaziale degli interventi in ambiti in cui valorizzare le potenzialità latenti). Tali Progetti riguardano i sistemi locali di L'Aquila, Pescara, Teramo, Avezzano, Sulmona-Alto Sangro, Chieti-Ortona, e sono generalmente volti alla valorizzazione delle risorse endogene per accrescere reddito e occupazione, ridurre gli squilibri territoriali e aumentare l'attrattività dei relativi comprensori e degli insediamenti produttivi. La somma complessiva di risorse destinata ai PIT è stata pari a circa 156 milioni di euro.

2. Gli esiti valutativi dei programmi urbani in Abruzzo

La "logica" della valutazione diffusa durante gli anni '90 nel contesto europeo è stata orientata essenzialmente all'analisi di "come fossero spesi i soldi", sotto la spinta proveniente dall'erogazione dei Fondi Strutturali dell'UE per il Monitoraggio e la Valutazione dei risultati.

L'analisi dei *Programmi Integrati Territoriali* implementati nell'ambito del Docup Abruzzo 2000-06 si è svolta sulla base dei criteri (DGR n. 520/01) di fondatezza e coerenza delle motivazioni della proposta di PIT, coerenza interna del progetto (relativamente al fabbisogno dell'ambito di riferimento e alla definizione tecnico-economica-gestionale dei singoli interventi), costo-efficacia del meccanismo di coordinamento e gestione, modalità di formulazione e attuazione del PIT e risultati attesi, coerenza esterna del progetto (in riferimento a priorità e strategie della Commissione, e agli obiettivi del Docup e del programma Regionale di Sviluppo) [9]. Tale valutazione è stata successivamente integrata con approfondimenti di carattere trasversale volti a fornire un contributo metodo-

logico applicabile alla generalità dei casi di programmazione e attuazione delle politiche territoriali¹.

Va tuttavia sottolineato che, generalmente, i Progetti Integrati finanziati nelle città nel settennio 2000-2006 con i fondi strutturali e con altri strumenti di iniziativa comunitaria scontano la mancanza di una cornice strategica solida e di una visione di sviluppo condivisa [5].

La valutazione intermedia degli interventi previsti negli *Accordi di Programma Quadro* in ambito urbano si è basata essenzialmente sulle analisi di rilevanza della strategia, efficacia dei risultati, efficienza dei processi. L'APQ "Interventi nelle Aree Urbane", comprensivo di n. 24 interventi finalizzati ad attuare programmi territoriali di derivazione comunitaria, nazionale e regionale già in vigore, è stato volto al miglioramento della qualità dei sistemi urbani. Gli ambiti tematici previsti hanno riguardato:

1. riqualificazione urbana in chiave turistica (n. 7 interventi riferibili all'azione 3.2.2 del Docup) rivolta ai comuni più interni del territorio regionale, e valorizzazione del patrimonio culturale, storico e architettonico dei siti, in modo che essi possano inserirsi negli itinerari turistici e culturali di richiamo regionale, nazionale e internazionale (risorse pari a 6.3 Meuro, di cui 3.9 a fondi Cipe e 2.4 per cofinanziamento a carico dei Comuni);
2. sviluppo funzioni di rango superiore (n. 3 interventi riconducibili a 2 PRUSST ed 1 Contratto Quartiere II), attraverso interventi strategici di riorganizzazione urbana e localizzazione integrata di attività terziarie e direzionali a elevato impatto sull'assetto urbano (risorse pari a 16.9 Meuro, di cui 8.05 fondi Cipe 36/02, 3.05 fondi Cipe 17/03 e 5.8 a cofinanziamento pubblico);
3. recupero aree urbane degradate (n. 14 interventi riferibili ai Contratti Quartiere II), per la riduzione del degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano – anche con supporto di investimenti privati – con innalzamento di standard qualitativi di alloggio e di contesto urbano (risorse pari a 10.3 Meuro, di cui 8 fondi Cipe 17/03 e 2.3. cofinanziamento pubblico-privato).

L'APQ "Accelerazione della spesa nelle Aree Urbane", comprensivo di n. 11 interventi, è stato finalizzato alla razionalizzazione e potenziamento del sistema in-

¹ Tra le criticità relative alla formulazione dei programmi, si è notato che l'individuazione dei fabbisogni di intervento necessiterebbe di standard regionali che forniscano una chiara definizione delle informazioni e dei dati rilevanti ai fini dell'analisi; relativamente alla specificazione tecnico-economica degli interventi, sarebbe importante evitare che l'individuazione degli interventi risulti eccessivamente generica e non supportata da documenti/schemi progettuali e/o specifiche tecniche e/o articolazioni economiche adeguate; inoltre non è parsa sufficiente l'autovalutazione della coerenza con i programmi-madre (nel caso specifico dei PIT, con il Docup e del PRS), ritenendo opportuno analizzare anche la coerenza con gli strumenti di programmazione locali attivati o in preparazione, nonché con gli strumenti urbanistici vigenti, al fine di consentire un inquadramento complessivo del progetto/programma nella programmazione e nella pianificazione territoriale regionale e locale (e quindi, anche un'indicazione, seppur di massima, della fattibilità economico-finanziaria, urbanistica ed ambientale) [10].

frastrutturale dei principali centri urbani della regione. Gli ambiti tematici previsti hanno riguardato:

1. programmi PRUSST (n. 5 interventi), per la salvaguardia del sistema ambientale e potenziamento dell'offerta di servizi (risorse pari a 6.9 Meuro, di cui 6 fondi Cipe 20/04 e 0.9 copertura finanziaria comunale);
2. contratti di Quartiere II (n. 2 interventi), per il miglioramento della viabilità negli agglomerati urbani caratterizzati da intensi flussi pedonali e veicolari (risorse pari a 2.1 Meuro, di cui 2 fondi Cipe 20/04 e 0.1 copertura finanziaria comunale);
3. progettazione e pianificazione innovativa (n. 2 Piani Strategici e n. 2 Studi di Fattibilità) Finalità: 10% Riserva FAS Aree Urbane (risorse pari a 1.07 Meuro, cui 0.89 fondi Cipe 20/04, 0.13 copertura finanziaria MIT e 0.05 copertura finanziaria comunale).

L'analisi di Efficacia degli APQ è stata condotta in termini di effettivo perseguimento degli obiettivi strategici regionali. In tal senso, si è notato che l'Accordo "Interventi nelle Aree Urbane" ha previsto il coinvolgimento di molti soggetti istituzionali e si è rivelato coerente con gli altri strumenti di programmazione infrastrutturale già attivi nella Regione (Contratti di Quartiere, Programmi Integrati di Intervento, Programmi per la riqualificazione delle aree industriali dismesse) e, in generale, con la programmazione regionale in materia di sviluppo urbano. Tale coerenza si ravvisa anche per il secondo APQ, essenzialmente finalizzato all'accrescimento della dotazione strutturale e infrastrutturale dei comuni capoluogo e delle reti di città piccole e medie. Inoltre entrambi gli Accordi non presentano eventuali cambiamenti di indirizzo strategico.

La capacità attuativa degli Accordi è valutata in base ai criteri di Efficienza finanziaria (capacità di Impegno e di Spesa) e di Efficienza procedurale (attuativa e di riuscita) di ciascun APQ esaminato. L'Efficienza finanziaria rappresenta la capacità realizzativa di ciascun APQ in termini di risorse effettivamente impegnate e spese. Tale criterio è valutato sulla base delle procedure previste dalle singole Delibere Cipe riferite agli Accordi in esame, e sulla base di indicatori di performance dell'efficienza finanziaria formulati attraverso la capacità di impegno e di spesa, e la capacità di avvio² degli interventi. In generale, l'avanzamento finanziario dei programmi si è rivelato piuttosto insoddisfacente, e i fondamenti di tali risultati negativi risiedono nel fatto che molti interventi, al momento della valutazione intermedia, non avevano ancora registrato alcun pagamento.

L'Efficienza procedurale è stata valutata come capacità realizzativa di ciascun APQ, in termini di capacità di programmazione, stato di attuazione dei singoli interventi, ritardo di attivazione e performance di esecuzione³. In generale, alcune difficoltà si sono incontrate nella fasi propedeutiche all'affidamento dei lavo-

² La capacità di avvio è misurata dal rapporto pagamenti/impegni.

³ Il ritardo di attivazione indica la capacità di avviare le iniziative programmate rispetto al cronoprogramma previsto nell'accordo; la performance di esecuzione indica la probabilità di completare gli interventi entro la scadenza prevista.

ri (espletamento gare, fasi di progettazione, approvazioni, e autorizzazioni varie ecc.), difficoltà in parte relazionabili alla dimensione delle opere, in parte al fatto che i tempi per le procedure di affidamento appaiono spesso sottostimati.

Obiettivo fondamentale per il futuro sarà il «miglioramento della capacità istituzionale» e dell'azione complessiva della pubblica amministrazione, in seno alla quale potenziare la capacità di controllo e monitoraggio soprattutto per progetti di dimensioni maggiori.

3. La politica urbana nella programmazione unitaria 2007-13. Strategie e strumenti operativi in Abruzzo

L'attuale fase di programmazione 2007-2013 dei Fondi Strutturali prevede il passaggio della politica urbana all'interno della politica regionale di coesione unitaria, con l'impegno per le Regioni di identificare –nei loro documenti di programmazione – le priorità della loro politica urbana, le risorse e le città oggetto di interventi puntuali (proposta di Regolamenti presentati nel luglio 2004 dalla Commissione europea). La politica di coesione dell'UE è volta ad analizzare le diverse opportunità dei territori, evitando che le disparità di sviluppo regionale riducano il loro potenziale di crescita. La dimensione territoriale della politica di coesione riguarda le zone urbane e quelle rurali, e investe i temi dello sviluppo e della competitività, dei collegamenti materiali e immateriali e della qualità della vita, mantenendo sempre presenti le concrete esigenze e le specificità dei luoghi.

Nell'ambito degli Orientamenti Strategici Comunitari si sottolinea che le aree urbane svolgono un ruolo importante nella realizzazione degli obiettivi di sostenibilità dell'UE perché in esse – centro degli affari e degli investimenti, motori dell'economia – si concentrano e si interconnettono gli aspetti economici, sociali ed ambientali dello sviluppo. Il nuovo ruolo attribuito alle città è dunque finalizzato a rafforzare la competitività dei rispettivi territori regionali.

In tal senso, la tematica urbana si inserisce nell'ambito della *Strategia di Lisbona*, in cui l'obiettivo prioritario di «rendere l'Europa più capace di attrarre investimenti e lavoro» è in linea con il perseguimento di una qualità elevata dell'ambiente urbano⁴.

In ambito nazionale, le priorità tematiche del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 sulla programmazione urbana e territoriale riaffermano l'importanza di garantire una visione integrata tra la pianificazione urbanistico-territoriale, il sistema storico, paesaggistico-ambientale e lo sviluppo economico, con riferimento anche alle potenzialità turistiche, l'integrazione degli investimenti e il coordinamento con le politiche di settore.

Le nuove politiche territoriali si caratterizzano per un approccio più ampio che tende a «guardare alle vocazionalità e opportunità locali, progettando e pro-

⁴ Una volta rese più attraenti, le città europee rafforzeranno le loro potenzialità di crescita e di creazione di posti di lavoro (COM 2005/718 relativa ad una Strategia Tematica dell'Ambiente Urbano).

muovendo reti di alleanze e di complementarietà con altre città, nei contesti nazionali ed europei, aprendo le porte alla cooperazione, alla partecipazione, alla concertazione, al partenariato interistituzionale e pubblico-privato, alla propensione a *fare sistema, a fare rete*» [5].

In tale contesto, ai fini della programmazione economico-finanziaria per il periodo 2007-2013, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) ha individuato alcuni ambiti territoriali denominati Piattaforme Territoriali Strategiche (PTS), al fine di costruire «un quadro nazionale di riferimento strategico rispetto a cui valutare le priorità di intervento e le diverse alternative di offerta infrastrutturale; una visione del territorio atta a consentire e promuovere cooperazione interistituzionale (dall'Europa alle città) e partecipazione pubblica; una guida reale dei processi di programmazione territoriale ed economico-finanziaria». In particolare, le sedici Piattaforme Territoriali Strategiche rappresentano aree interregionali di complementarietà tra i corridoi europei e i contestuali "territori snodo", e sono volte a promuovere la competitività territoriale del Paese sui mercati internazionali, divenendo luoghi di concentrazione e integrazione delle politiche infrastrutturali e di sviluppo attraverso intese programmatiche multilivello e multisettoriali [8]. Nella prospettiva di un approccio "sistemico" al governo delle trasformazioni territoriali, i Piani Strategici delle Città mirano a valorizzare le risorse locali per lo sviluppo di un territorio in una dimensione proiettiva, formulando un progetto a medio lungo termine per la rigenerazione del tessuto della città. Tale strumento è formulato attraverso un processo di governance multilivello poiché tutti i livelli dell'amministrazione pubblica locale, il mondo delle imprese e della cultura, le organizzazioni sociali risultano coinvolti nella formulazione di una visione condivisa del futuro di un territorio.

Con riferimento al contesto abruzzese, la nostra regione è interessata dalla Piattaforma Strategica interregionale C2 - Asse trasversale Lazio-Abruzzo e da alcuni Piani Strategici delle aree urbane.

Le priorità della politica urbana regionale per il settennio in corso si ravvisano in alcuni documenti operativi riferiti a fondi strutturali e nazionali. In particolare, il Programma Operativo Fesr 2007-13⁵, nell'ambito dell'Asse IV "Sviluppo territoriale" propone il conseguimento di quattro obiettivi per le aree urbane⁶:

⁵ Nel luglio 2009 è stato aggiunto un ulteriore Asse pro cratere e conseguente ridotta la dotazione finanziaria degli altri Assi del Programma al fine di aggiungere un nuovo asse di intervento dedicato al sostegno economico e sociale dell'area colpita dal sisma, ovvero dei 49 comuni del cratere. Il nuovo asse avrà una dotazione di 83 milioni di euro e comporterà una riduzione della dotazione finanziaria di tutti gli altri assi, in particolare quelli dei fondi PISU e quelli dei fondi Pit (<www.abruzzo24ore.tv>).

⁶ Inoltre, nell'ambito dello strumento europeo JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas, creato nel 2006 dall'Unione Europea per consentire una migliore utilizzazione dei fondi POR FESR destinati agli investimenti sostenibili nelle aree urbane), in Regione sono stati individuati quattro progetti strategici al fine di incidere sullo sviluppo urbano delle quattro province, favorendo la creazione di partenariati pubblico privati. Il volume complessivo di investimenti previsto per tre dei quattro progetti (Teramo, Pescara e Chieti) supera i

migliorare l'immagine della città; intensificare il loro contributo all'innovazione, all'imprenditorialità e all'economia basata sulla conoscenza; creare più posti di lavoro e di migliore qualità, ridurre le disparità sociali. Il Programma sottolinea l'importanza di strategie di pianificazione condivise da tutto il territorio, da realizzare attraverso la Pianificazione Strategica e la Pianificazione Integrata. In particolare, si auspica l'utilizzo di tali strumenti per la pianificazione di interventi nei comuni capoluogo di provincia, nella città lineare della costa e nelle aggregazioni di comuni, in una logica di area vasta. Le risorse destinate globalmente al Programma ammontano a circa 345 milioni di euro. Il Programma Attuativo Regionale (PAR) FAS⁷, ai fini del perseguimento del QSN e di alcune priorità relative all'Asse III del PO FSE, nonché del Piano di Azione "Obiettivi di Servizio" (DGR 579/08), individua le priorità di integrazione sociale, migliori servizi di cura e di conciliazione per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, promozione di opportunità di sviluppo economico sostenibile (con interventi di miglioramento dei servizi nella costa teatina e interventi di recupero delle aree di risulta di Pescara), valorizzazione delle specificità locali in un contesto nazionale e internazionale, valorizzazione dei beni e delle attività culturali, diffusione di funzioni urbane superiori nei bacini territoriali sovracomunali (attraverso progetti integrati e Piani Strategici delle aree urbane per le quattro province), miglioramento della qualità della vita e dell'attrattività all'interno di aree marginali, (con il cofinanziamento delle Zone Franche Urbane). Le risorse destinate globalmente a tali priorità ammontano circa a 230 Meuro.

Inoltre, come sottolineato nei più recenti DPEFR, obiettivo generale della politica territoriale regionale è quello perseguire equilibrate opportunità di crescita nei contesti locali, valorizzando le peculiarità dei territori e favorendo funzioni, servizi ed infrastrutture di rango superiore. Spicca la visione strategica della posizione dell'Abruzzo nel contesto internazionale e nazionale, quale regione di centrale importanza nello spazio euromediterraneo.

Ad oggi, l'insieme delle politiche per la riqualificazione e lo sviluppo urbano si è avvalso di vari programmi operativi che nel tempo hanno assunto dimensioni notevoli (quasi 2.200 progetti, con investimenti per oltre 6 miliardi di euro). Tuttavia, dal punto di vista della pianificazione, tali programmi non risultano inquadrati in contesti urbani di dimensioni più ampie del livello comunale e comunque quello che manca è la logica di rete delle città e dell'integrazione tra Sistemi Territoriali.

Per tali ragioni è intenzione della Giunta definire un Programma Operativo per le città, che persegua l'obiettivo di mettere a coerenza la pianificazione strategica e la pianificazione ordinaria urbana, definendo le priorità della politica urbana alla luce dei nuovi indirizzi strategici regionali, e individuando i relativi canali di finanziamento.

300 Meuro, mentre quello relativo a L'Aquila non è stato ancora quantificato.

⁷ Priorità e obiettivi attuativi del PAR FAS, Atto di indirizzo della Giunta Regionale per la Redazione del DUP e dal PAR FAS, nov. 2008. Si veda anche la DGR 724/2008.

4. Prospettive per le valutazioni future e analisi conclusive

Le principali questioni valutative emerse dai recenti documenti della Commissione per l'attuale fase di programmazione inducono a promuovere il processo di apprendimento della valutazione, con la definizione e l'applicazione di metodi che permettano di capire cosa funziona e quindi l'effettivo impatto delle politiche. Si privilegia la ricerca sul campo per comprendere i miglioramenti complessivi delle politiche di sviluppo; il suggerimento è volto ad un orientamento realistico della valutazione, con particolare attenzione alle analisi comparative che studiano gli effetti di una politica in differenti contesti, superando la logica di "obiettivo-risultato" basata sugli indicatori statistici. Tale logica infatti riguarda l'esito di un singolo strumento in uno specifico ambito territoriale, caratterizzato da un proprio capitale sociale e contesto istituzionale [12].

Il Regolamento (CE) n. 1083/2006 fornisce orientamenti indicativi per le valutazioni future, in modo che ciascuno Stato Membro possa tenerne conto in base alle proprie specifiche esigenze. Tale Regolamento distingue tra le valutazioni di carattere strategico («al fine di esaminare l'evoluzione di un programma o di un gruppo di programmi in relazione alle Priorità comunitarie e nazionali») e le valutazioni di natura operativa («al fine di supportare il monitoraggio di un programma operativo»).

Il passaggio da un concetto di valutazione intermedia dettata soprattutto da disposizioni puntuali e scadenze stringenti, ad un approccio più flessibile e basato sulla effettiva domanda di valutazione dei singoli Paesi membri, richiede la formulazione di idonei Piani di Valutazione che focalizzino le analisi su specifici ambiti tematici.

Il Piano di Valutazione della Regione Abruzzo⁸ per la Programmazione Unitaria 2007-13 conferma la distinzione tra valutazioni strategiche, finalizzate a fornire elementi conoscitivi di supporto per garantire la coerenza del programma rispetto alle priorità comunitarie e nazionali, e valutazioni operative di sostegno alla sorveglianza del programma. In particolare, relativamente alle valutazioni strategiche, si indagherà sul processo di riequilibrio territoriale, esaminando «la relazione tra politiche di sviluppo e territorio, e sugli ambiti di intervento che hanno evidenziato una maggior capacità di impatto, in termini di riduzione dello squilibrio economico e sociale delle aree interne. Obiettivo dell'attività di valutazione sarà quello di individuarne le reali prospettive e le potenzialità da incentivare per rilanciare la competitività dei diversi territori abruzzesi».

Le valutazioni operative si articoleranno in attività di autovalutazione, volte a favorire la riflessione sui punti di forza e di debolezza della programmazione, valutazioni di processo volte a individuare le difficoltà che possono compromettere l'attuazione del programma, proponendo eventuali azioni correttive sulle proce-

⁸ Il Piano è stato redatto dal Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici dell'Abruzzo ai sensi della dgr 108 del febbraio 2008, inviato all'Uval del Mise e pubblicato nel Feb 2009.

ture amministrative e sui processi di governance partecipata, e valutazioni di prodotto, finalizzate a fornire i primi risultati attesi e inattesi della programmazione, in base alla coerenza e all'efficacia delle azioni attivate per il raggiungimento degli obiettivi programmati. Con riferimento alle valutazioni di processo, si provvederà a esaminare «il valore aggiunto della Progettazione Integrata rispetto a modalità più tradizionali di programmazione e attuazione degli interventi, individuando i contesti territoriali ed istituzionali in cui la progettazione integrata funziona maggiormente». Si analizzerà l'effettiva capacità di incentivare lo sviluppo della capacità locali di programmazione e gestione, facilitando l'adozione di buone pratiche gestionali; si approfondirà il contributo della progettazione integrata al rafforzamento delle sinergie con gli attori rilevanti a livello territoriale. Inoltre si effettuerà un'attività di «analisi cartolare sulla passata programmazione delle risorse aggiuntive nazionali, al fine di indagare il contributo degli APQ alla pianificazione di settore, nonché a individuare eventuali anomalie procedurali che possono costituire fattore di rischio anche per la programmazione 2007-2013».

Il passaggio dal periodo di programmazione 2000-2006 a quello 2007-2013 si caratterizza dunque per un uso più sistematico della valutazione delle politiche strutturali, e l'analisi condotta nel caso delle politiche urbane della Regione Abruzzo consente di trarre alcune conclusioni sul possibile impatto che tale evoluzione ha avuto e può avere nella definizione e nell'attuazione dell'intervento regionale del settore. Il primo cambiamento riguarda la maggiore attenzione verso la governance e la definizione di strategie condivise con il territorio. Tale tendenza appare più stimolata dalle indicazioni normative europee e nazionali (si pensi, in particolare alle Piattaforme strategiche), che non dalla riflessione, pur presente e tutta interna al dibattito regionale, sull'efficacia della lettura del territorio prevalente fino a metà decennio (di carattere dualistico: costa-zone interne e centri urbani-hinterland) e dell'impatto che essa ha avuto nella definizione e nell'attuazione delle politiche urbane.

L'elemento che rende più evidente questo passaggio è la presenza dei Piani strategici delle città, di cui si sentiva evidentemente l'esigenza, in quanto, come evidenziato nei documenti di programmazione regionali a conclusione del periodo 2000-2006, l'«insieme eterogeneo di programmi ad oggi sperimentati hanno dato risposte parziali alla domanda di trasformazione urbana e di residenza presente nel territorio regionale poiché definiti e realizzati in differenti contesti programmatici, ciascuno con differenti obiettivi, e privi di una logica di rete delle città e dell'integrazione tra Sistemi Territoriali». I Piani strategici urbani, oltre a ricondurre a unitarietà il governo delle trasformazioni nelle singole città, investono nuovi ambiti territoriali appositamente ridefiniti (centri intermedi, rete dei borghi rurali e montani), porzioni di territorio precedentemente tenuti fuori dall'attenzione delle politiche urbane. Tale ridefinizione, attuata nel frattempo a livello strategico tra Sistemi Territoriali (i Poli urbani Maggiori, la Città lineare della Costa, i Poli urbani Minori e i Paesaggi abitati) appare in definitiva più coerente con l'obiettivo, enunciato dagli stessi documenti di programmazione, di «ridefinire in chiave sistematica l'ambito territoriale di applicazione dei programmi in corso, e quindi, di dare loro sistematicità, coordinamento e integrazione».

Rispetto a tali cambiamenti, è difficile comprendere quale sia stato il ruolo dell'analisi valutativa svolta all'interno delle strutture regionali, attraverso il Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici. Si tratta di valutazioni che nell'esperienza non hanno interessato il livello strategico, essendosi limitate ad aspetti più strettamente operativi (per mantenere la terminologia comunitaria). Compatibilmente con le indicazioni fornite dal Documento Strategico per il Mezzogiorno 2007-13 sul rafforzamento delle azioni di progettazione integrata, si auspica che gli strumenti attuativi delle nuove politiche urbane regionali siano rispettosi delle necessità di maggiore coerenza tra obiettivi strategici stabiliti nei documenti programmatici e le azioni/programmi di carattere operativo, e prestino maggiore attenzione al grado di integrazione degli interventi inclusi nei programmi operativi, garantendo fattibilità tecnico-urbanistica e istituzionale delle opere e applicazione dei principi di validazione dei progetti.

Documenti e Bibliografia

2007. *Piattaforme transregionali e piani strategici delle città, Abitare città e territori tra competitività e coesione*, L'Aquila.
2010. *Le piattaforme territoriali strategiche: esiti e prospettive*: INU, Commissione nazionale sulle politiche infrastrutturali.
- Conferenza informale dei Ministri sulla coesione territoriale e le politiche urbane, 2004. Rapporto sul Territorio, Ministero Infrastrutture e Trasporti - Dicoter, Rotterdam.
- European Commission. *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation during the programming period 2007-2013*, Working Doc. n. 5.
- B. Ferri, 2008. La pianificazione strategica delle città nella programmazione europea 2007-2013, in *Social housing* n. 1, Periodico di informazione dell'ATER di Chieti e del Dipartimento Scienze Sociali dell'Università "G. D'Annunzio" Chieti-Pescara.
- Ministero Economia, 2001. *Linee guida per la valutazione intermedia dei programmi operativi*, Documento Metodologico Uval.
- T. Monaco, M. Tucceri, 2004. *Riflessioni sull'esperienza di valutazione dei PIT nella Regione Abruzzo*, Materiali Rete NUVV, Primo e Secondo Convegno della Rete, Clueb, Bologna.
- Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Abruzzo, 2003. *Metodologie di programmazione a livello regionale e locale*, Riflessioni sull'esperienza di valutazione dei PIT - Docup Abruzzo 2000-06, L'Aquila.
- Rassegna Italiana di Valutazione n. 28, n. 29, n. 30, Franco Angeli, 2004.
- SEC (2006)16 Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ad una Strategia tematica sull'ambiente urbano, Bruxelles, 11.1.2006.
- G. Storto, 2004. *Società di Trasformazione urbana e governo del territorio*, in "Le Società di Trasformazione Urbana, Il Sole 24ore, Milano.
- Tavolo interistituzionale per la riserva aree urbane del Fas (ex delibera Cipe n. 20/2004). *I piani strategici per le città e aree metropolitane*, <www.dps.tesoro.it>.
- The urban dimension in Community policies for the period 2007-2013*, Guide of European Commission.