

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)  
COREP Corso Trento 13, 10128 Torino – Tel. 011.197 03 730 – fax 011.564 51 10  
E-mail: mapp@corep.it

**7<sup>a</sup> edizione: 2006-2007**

**Tesi di Master**

Domenico Cerasoli

Analisi e apprendimento.  
Un caso di *successo* del DocUP Ob. 2 00/06 della Regione Abruzzo  
come fonte di raccomandazioni per la Programmazione Operativa  
della Politica di Coesione 2007/13.

Sottoposta a:

Vincenzo Calvisi  
Responsabile dell'*Ufficio Attività Comunitarie e Internazionali*  
Regione Abruzzo  
Indirizzo: P.zza S. Giusta, 1 67100 – L'Aquila  
Tel. 0862 364216

Tutor interno:  
Prof. Gian Luigi Bulsei

Torino, gennaio 2007

## Indice

Sintesi.....	3
1. Le ragioni della ricerca.....	3
2. Le fasi della ricerca.....	6
3. La selezione della politica (Azione).....	7
3.1 Stato di avanzamento finanziario e realizzativo.....	8
3.2 Coerenza con i nuovi regolamenti.....	9
3.3 Importanza strategica della politica attivata.....	10
4. Il rischio idrogeologico sul territorio egionale.....	11
5. Descrizione dell’Azione 3.1.3.....	14
6. Analisi del processo di implementazione dell’Azione 3.1.3 .....	17
6.1 La struttura organizzativa del Servizio Difesa del Suolo.....	17
6.2 L’avanzamento finanziario.....	18
6.3 La pianificazione degli interventi.....	20
6.4 La procedura di attuazione.....	20
6.5 Monitoraggio e controllo.....	22
6.5.1 Gli indicatori.....	23
6.6 Il ruolo del DocUP nella politica di difesa del suolo.....	25
6.7 Fattori di successo e di criticità.....	25
7. Apprendimenti .....	27
Bibliografia.....	30
Allegato 1 .....	31
Allegato 2 .....	32
Allegato 3 .....	33

## Sintesi.

La Regione Abruzzo si trova in una fase di transizione scandita da un lato dalla conclusione del periodo 2000/06 relativo all'implementazione della Politica di Coesione, dall'altro dall'inizio del nuovo ciclo 2007/13. Nello specifico, i progetti previsti nell'ambito del Documento Unico di Programmazione Ob. 2 00/06 (DocUP), cofinanziati da fondi FESR, potranno esser terminati entro il 2008, ma è già in corso la programmazione per la redazione del Piano Operativo Regionale che esplicherà l'utilizzo della stessa tipologia di fondi nel ciclo 2007/13.

Gli orientamenti strategici dell'Unione Europea sono cambiati, L'Abruzzo non rientra più nell'Obiettivo 2, ma in nuovo obiettivo denominato *Competitività Regionale e Occupazione*. La programmazione, ai vari livelli (europeo, nazionale, regionale) è in stato avanzato; con l'approvazione del Quadro di Riferimento Strategico Nazionale (verosimilmente entro il primo trimestre 2007), le Regioni potranno presentare i propri POR.

L'Autorità di Gestione (AdG) del DocUP Ob.2 della Regione Abruzzo, ha chiesto di effettuare un'analisi su un caso del ciclo in conclusione che avesse caratteristiche di riproponibilità rispetto ai mutati regolamenti europei, al fine di evidenziare *best practice* o conoscenze utili per la nuova programmazione. Dato l'andamento non lineare del DocUP, sia nel tempo che nell'attuazione delle diverse politiche, l'AdG ha esplicitamente chiesto che l'analisi vertesse su un caso di *successo*.

Inizialmente si è concentrata l'attenzione sul DocUP, effettuando una ricognizione a 360 gradi sui meccanismi gestionali e le regole che ne dirigono l'attuazione. In un secondo momento si sono analizzate le caratteristiche della nuova programmazione, prendendo in esame i regolamenti europei, gli orientamenti strategici della Commissione, i documenti strategici in bozza o definitivi nazionali e regionali.

Acquisite le suddette conoscenze si è proceduto alla selezione del caso di *successo*. Si sono individuati tre criteri che fungessero da metodo di selezione e che tenessero conto dei seguenti problemi di analisi: a) definire il successo a programma non ancora concluso; b) apprendere conoscenze sul passato utili per un nuovo scenario con regole cambiate.

I tre criteri di selezione sono stati così definiti:

- avanzamento finanziario e fisico della politica nell'ambito del ciclo di programmazione 2000/2006;
- coerenza della politica con i regolamenti e le strategie dell'UE per la politica di coesione 2007/2013;
- rilevanza della politica nell'ambito delle priorità strategiche nazionali e di quelle della specifica realtà regionale.

Si è proceduto quindi a reperire le informazioni necessarie ad *attivare* i criteri e si è selezionata in questo modo l'*Azione 3.1.3*, ovvero *Difesa del Suolo*.

Nella fase successiva ci si è concentrati sulla natura del problema oggetto della politica di difesa del suolo effettuando un'analisi del rischio idrogeologico sul territorio regionale cercando di sintetizzare dati che ne descrivessero gli aspetti salienti di priorità. Si è riscontrata una situazione emergenziale di evidente interesse specifico e con caratteristiche tali da incrociare molteplici istanze strategiche regionali, quali per, esempio, la salvaguardia dell'ambiente, dei siti di interesse storico e naturalistico, la sicurezza dei centri abitati e delle attività economiche, del sistema viario.

Si è poi focalizzata l'analisi sul processo di attuazione dell'Azione 3.1.3. In particolare si sono presi in considerazione gli aspetti legati alla procedura e all'organizzazione, sia al livello della struttura responsabile che a quello dei beneficiari finali (in questo caso Comuni). Sono stati presi in considerazione documenti, dati di monitoraggio e sono state effettuate interviste mirate. In questo modo si è giunti a identificare i principali fattori di successo e a evidenziare alcune criticità, riassumibili in estrema sintesi, per quanto riguarda il successo in: a) un'efficace azione di pianificazione degli interventi resa possibile dall'acquisizione di conoscenze specifiche (tecniche) sul problema e da una concertazione con i soggetti coinvolti; b) l'esistenza di una procedura di attuazione consolidata sia al livello del *Servizio Difesa del Suolo* che dei Comuni beneficiari finali. Le criticità emerse sono riassumibili in: a) scarsa conoscenza da parte dei beneficiari finali delle specificità dei regolamenti europei, con conseguente complicazione nelle attività di monitoraggio e della produzione dei dati utili alle domande di pagamento; b) sottodotazione di personale nel *Servizio Difesa del Suolo* rispetto al lavoro richiesto per la gestione del DocUP.

Dall'analisi condotta, infine, si sono tratti alcuni apprendimenti, 1) sulla politica (di settore), 2) per la nuova programmazione e 3) per la nuova gestione, così sintetizzabili:

- 1) Priorità della politica di difesa del suolo sul territorio regionale, in coerenza con le linee strategiche regionale e con gli orientamenti e i regolamenti dell'UE; esistenza di uno nuovo strumento di pianificazione (*Piano stralcio di Bacino*) e di procedure attuative consolidate che ne confortano le possibilità attuative; grande capacità progettuale esprimibile con tale politica.
- 2) Utilità della pianificazione come strumento cardine nella definizione del programma, tramite un'adeguata azione di conoscenza specifica di settore e di una concertazione tra gli attori coinvolti; necessità di ideare indicatori adatti ed efficaci nel riportare dati utili a governare l'andamento del programma, con particolare attenzione alle realizzazioni (nel prossimo ciclo questo aspetto sarà considerato prioritario per l'UE); coinvolgimento nel processo di programmazione degli attori detentori delle conoscenze specifiche e possibili responsabili delle future *azioni*.
- 3) Utilità di una conoscenza diffusa a tutti i livelli di gestione del programma delle specificità dei regolamenti europei; utilità di un'attenzione puntuale alla comunicazione orizzontale oltre che verticale tra gli attori coinvolti nell'attuazione del programma; utilità di un ampio ruolo dell'assistenza tecnica nell'*istruzione* degli attori coinvolti, in fase di *start up* e, soprattutto, in accompagnamento all'intero periodo di attuazione.

## 1. Le ragioni della ricerca

La questione affrontata in questo lavoro verte sull'attuazione delle politiche di coesione in Abruzzo nel ciclo 2000/2006, in particolare sul Documento Unico di Programmazione (DocUP), ovvero il programma di interventi che utilizza Fondi Strutturali, cofinanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) per le aree Obiettivo 2.

La strategia che anima il DocUP è declinata in Assi prioritari che concernono:

- La competitività del sistema territoriale finalizzata a realizzare un'elevata concorrenzialità sul piano territoriale (Asse I);
- L'ampliamento della base produttiva anche attraverso un sistema imprese più competitivo sui mercati nazionali e internazionali (Asse II)
- La tutela e la valorizzazione delle risorse ambientali e culturali (Asse III);

Infine un quarto Asse è dedicato ad attività di assistenza tecnica, valutazione e pubblicità delle azioni attivate con il DocUP.

Il programma previsto nel DocUP è ormai in fase di completamento. I progetti dovranno essere tutti portati a termine entro il 2008.

E' in corso la programmazione che riguarda il ciclo a venire, 2007/2013. Si tratta di un processo in fase abbastanza avanzata: entro dicembre 2006, infatti, dovrebbe essere pronto il testo definitivo del Quadro di Riferimento Strategico Nazionale (QRSN); si ritiene che questo possa essere approvato dalla Commissione Europea entro il primo trimestre 2007. Soddisfatta questa *conditio sine qua non*, le singole Regioni italiane potranno presentare i propri Piani Operativi (PO)<sup>1</sup>.

I Piani Operativi della Regione Abruzzo sono in via di costruzione. Alla fine di novembre 2006 sono stati convocati i primi tavoli di concertazione con le parti sociali e istituzionali. Si tratta di un processo appena iniziato e, come consolidato nella prassi, curato con il supporto di una consulenza esterna specializzata.

Gli orientamenti strategici dell'Unione Europea sono cambiati e, per certi versi, in modo radicale. Cambiamenti importanti si registrano anche nei nuovi regolamenti. Non esiste più una zonizzazione delle aree *target* ma si ragiona per "tematiche".

L'Abruzzo rientra nell'obiettivo denominato *Competitività Regionale e Occupazione*. Gli obiettivi strategici prioritari indicati dall'UE sono il rafforzamento della competitività e dell'attrattività delle regioni, nonché l'occupazione.

In questo scenario profondamente mutato, è esigenza della Regione da un lato di dare continuità a quelle politiche implementate nel precedente ciclo di programmazione con un immutato valore strategico, dall'altro di tenere conto, a fini migliorativi, degli apprendimenti che vengono da quanto già attuato.

Il cambiamento del quadro strategico e regolamentare di per sé non permette di considerare quanto realizzato nel precedente periodo come significativo al fine di riprogettare gli interventi futuri. Tuttavia tra le procedure consolidate e seguite finora e le nuove strategie si possono stabilire delle relazioni rispetto alle quali è utile valorizzare le conoscenze acquisite.

---

<sup>1</sup> Per una ricostruzione sintetica del processo di programmazione vedere gli allegati 2 e 3.

Inoltre è di sicuro interesse tenere in considerazione le modalità di gestione e di implementazione del programma 2000/2006 che, nonostante il cambiamento del quadro strategico generale, rimangono fonti significative di conoscenza per quanto concerne gli aspetti che riguardano l'attuazione e la gestione di programmi.

Da questo punto di vista specifico Il DocUP ha presentato un andamento diverso nel tempo ed è stato investito da fatti che ne hanno perturbato l'attuazione<sup>2</sup>. Seppure partito in ritardo<sup>3</sup>, si registra un primo periodo di andamento complessivamente soddisfacente, per poi passare a una fase centrale e finale che ha visto una flessione sostanziale dell'Asse I, di alcune Misure dell'Asse II e di una Misura dell'Asse III.

Visto l'andamento non lineare e per alcuni versi problematico del programma, L'Autorità di Gestione ha manifestato l'interesse a convogliare l'analisi ai fini della conoscenza su quella porzione di programma che si può considerare di successo, e che nel contempo ha caratteristiche tali di coerenza con i nuovi orientamenti strategici e con le priorità regionali, da poter essere considerata utile in seno a un futuro Programma Operativo.

Tali considerazioni sono alla base della ricerca oggetto del presente lavoro. Il campo d'indagine è stato dimensionato a una sola Azione, che è stata individuata con l'utilizzo di un metodo di selezione.

## **2. Le fasi della ricerca**

Un'indagine analitica su un programma complesso come il DocUP necessita di una conoscenza approfondita tanto degli aspetti regolamentari quanto del sistema di gestione e attuazione.

Una prima fase della ricerca è costituita appunto da una ricognizione generale sul programma, ricognizione effettuata tramite analisi documentale, seguendo attivamente le operazioni di monitoraggio e intervistando attori privilegiati coinvolti nella gestione, quali funzionari e consulenti dell'assistenza tecnica. Questa fase, che in un primo periodo ha richiesto un impegno pieno, ha accompagnato trasversalmente l'intera attività di ricerca. Di particolare rilievo sono da considerarsi la partecipazione a riunioni tecniche dell'AdG e a due Comitati di Sorveglianza.

Una seconda fase è rappresentata dalla ricostruzione del processo di programmazione per il ciclo 2007/13, sia al livello di Unione Europea che ai livelli nazionale e regionale. Da questo punto di vista, il periodo compreso tra giugno e la fine del 2006 è stato particolarmente ricco. Molti documenti programmatici presi in esame hanno avuto la forma di bozze in evoluzione, richiedendo quindi un'attenzione periodica da parte dell'analista. Si è inoltre seguito, tramite partecipazione, l'incipit del processo di concertazione con i soggetti istituzionali e sociali, propedeutico alla redazione dei PO regionali.

La terza fase della ricerca concerne la selezione della politica analizzata. Il primo passo è stato quello di elaborare un metodo di selezione; si sono così definiti tre criteri.

---

<sup>2</sup> E' in corso un'importante indagine giudiziaria che coinvolge i vertici dirigenziali della finanziaria regionale (F.I.R.A. S.p.A.) che, come soggetto intermedio, gestisce una grossa quota del programma.

<sup>3</sup> Il DocUP Ob. 2 00/06 della Regione Abruzzo è stato approvato il 12 settembre 2001

Si è poi proceduto a un'indagine puntuale sui dati di monitoraggio dell'intero DocUP, con particolare attenzione a quelli relativi all'andamento finanziario, procedurale e fisico delle singole Azioni del programma.

Le informazioni ricavate, unitamente a quelle derivate dallo studio della programmazione in atto e degli orientamenti strategici, regionali, nazionali e europei, hanno rappresentato la base conoscitiva per "attivare" i criteri di selezione.

La quarta fase ha consentito di entrare nel vivo dell'Azione selezionata (Azione 3.1.3, Difesa del Suolo). Innanzi tutto si è proceduto a una ricostruzione delle dimensioni del problema di cui la politica si occupa e della misura in cui il DocUP a questa contribuisce. Si è poi condotta un'analisi del processo d'implementazione dell'Azione 3.1.3 che ha coinvolto la struttura Responsabile di Azione e il livello del "beneficiario finale". Tale analisi è stata condotta tramite lo studio di documenti e interviste ad alcuni attori protagonisti dell'attuazione quali il Dirigente Responsabile, funzionari del Servizio Difesa del Suolo e Tecnici Comunali.

Sulla base di questo percorso è stato possibile sistematizzare gli elementi emersi in modo da poterne ricavare considerazioni critiche e suggerimenti.

Le fasi appena descritte non sono cronologicamente ordinate, ma in parte sovrapposte e trasversali.

### **3. Selezione della politica (Azione).**

Al fine dell'apprendimento a partire dall'esperienza pregressa, nella selezione del caso significativo da esaminare, si è deciso di porre l'attenzione su due fattori di base:

- Il successo;
- La riproponibilità.

Il successo, in fase di selezione, può essere dedotto unicamente in base ai dati di monitoraggio del programma che esplicitano i livelli ottenuti per quanto riguarda i tre aspetti dell'avanzamento finanziario, fisico e procedurale della singola Azione.

La riproponibilità pone innanzitutto il problema della coerenza con i rinnovati orientamenti strategici e i regolamenti dell'Unione Europea.

Inoltre, si è deciso di tener conto degli orientamenti strategici al livello regionale e della "priorità strategica" del problema aggredito dalla singola *policy*. Questo secondo aspetto è di particolare importanza se, come già indicato nella bozza del Quadro Strategico Nazionale (QSN), si tiene ferma la consapevolezza che l'efficacia delle politiche regionali è stata indebolita da scelte strategiche troppo generiche e dalla tendenza, in fase di attuazione, di disperdere le risorse sul territorio. Ciò, quindi, *dovrebbe* indurre il decisore pubblico, fin dalla programmazione strategica e operativa, a operare una selezione forte delle priorità<sup>4</sup>.

In prima analisi, si è scelto di selezionare la politica (Azione) da prendere in esame in base ad alcuni fattori di rilevanza sintetizzati nei seguenti tre criteri:

---

<sup>4</sup> Ci si riferisce alla bozza del QSN di aprile 2006.

- avanzamento finanziario e fisico della politica nell'ambito del ciclo di programmazione 2000/2006;
- coerenza della politica con i regolamenti e le strategie dell'UE per la politica di coesione 2007/2013;
- rilevanza della politica nell'ambito delle priorità strategiche nazionali e di quelle della specifica realtà regionale.

### 3.1 Stato di avanzamento finanziario e realizzativo.

Dal quadro generale dello stato di attuazione del DocUP, si evince che l'Asse III (*Tutela e valorizzazione delle risorse ambientali*) ha avuto nel complesso il miglior avanzamento finanziario e fisico dell'intero programma<sup>5</sup>. Il valutatore indipendente, inoltre, nel rapporto intermedio di giugno 2006 ha espresso giudizi positivi sull'attuazione e sulla posizione strategica delle politiche di quest'Asse per lo sviluppo della Regione. Fatta eccezione per la Misura 3.3<sup>6</sup>, le Misure 3.1 (*Tutela delle risorse ambientali*), 3.2 (*Tutela valorizzazione e promozione del patrimonio paesaggistico e ambientale*) e 3.4 (*Recupero, restauro e valorizzazione di beni storico-archeologici e realizzazioni di strutture destinate alla diffusione della cultura*) presentano un buono stato di avanzamento finanziario, rispettivamente dell' 85,5%, dell'80,98% e del 138,38%. In particolare l'Azione 3.1.3 (*Difesa del suolo*) ha avuto un ottimo avanzamento di spesa, quantificabile nel 226,07% (dati aggiornati al 30 giugno 2006).

Dall'ultimo Rapporto Annuale di Esecuzione (dicembre 2005), inoltre, si evince un buon avanzamento fisico delle realizzazioni attese, specialmente nell'ambito dell'Azione 3.1.3.

Tabella 1 Confronto tra alcune Azioni dell'Asse 3.

	Descrizione indicatore	Valori attesi	Realizzazioni effettive
Az. 3.1.3	Ha di superficie interessata	50	599
	N. interventi	33	26
Az. 3.2.3	N. azioni promozionali	21	16
	N. azioni di marketing territoriale	7	10
	N. prodotti multimediali	2	0
Az. 3.4.1	N. aree archeologiche	17	2
	N. interventi (restauro/ristrutturazione/ allestimento museale)	50	7
	N. interventi (archivi/eventi espositivi/Mostre)	3	0
	N. interventi (catalogazione/ricognizione/Patrimonio)	1	0
Az 3.4.2	N. interventi (strutture/spazi per spettacoli)	23	6

Fonte: nostra elaborazione da dati RAE 2005

<sup>5</sup> Si veda l'Allegato 1: Contribuzione alla spesa per Assi e per anno.

<sup>6</sup> La Misura 3.3, *Sostegno allo sviluppo dell'imprenditorialità legata alla valorizzazione e alla gestione del patrimonio ambientale e storico-culturale*, consiste in un regime di aiuto alle PMI. Le politiche di aiuto alle PMI, in base ai dati relativi agli avanzamenti di spesa, hanno registrato grosse problematiche nell'implementazione, trasversalmente all'intero programma.



### 3.2 Coerenza con i nuovi regolamenti.

La nuova strategia europea inserisce La Regione Abruzzo nell'obiettivo *Competitività Regionale e Occupazione*, a cui sono dedicati fondi FESR e FSE.

Tale obiettivo, come risulta dal regolamento 1083/06, *punta, al di fuori delle regioni in ritardo di sviluppo, a rafforzare la competitività e le attrattive delle regioni e l'occupazione anticipando i cambiamenti economici e sociali, inclusi quelli connessi all'apertura degli scambi, mediante l'incremento e il miglioramento della qualità degli investimenti nel capitale umano, l'innovazione e la promozione della società della conoscenza, l'imprenditorialità, la tutela e il miglioramento dell'ambiente<sup>7</sup> e il miglioramento dell'accessibilità, dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e lo sviluppo di mercati del lavoro inclusivi.*

Inoltre, come sancito dall'art. 5 del reg. UE 1080/06, *nell'ambito dell'obiettivo «Competitività regionale e occupazione», l'intervento del FESR nel quadro delle strategie di sviluppo sostenibile, nel promuovere l'occupazione, si concentra principalmente sulle (...) seguenti priorità:*

(...)

2) *ambiente e prevenzione dei rischi, in particolare:*

a) *stimolo agli investimenti per il recupero dell'ambiente fisico, inclusi i siti e i terreni contaminati, desertificati e la riconversione di siti industriali in abbandono;*

b) *promozione dello sviluppo di infrastrutture connesse alla biodiversità e di investimenti in siti Natura 2000, ove ciò contribuisca allo sviluppo economico sostenibile e/o alla diversificazione delle zone rurali;*

c) *promozione dell'efficienza energetica e della produzione di energie rinnovabili e dello sviluppo di sistemi efficienti di gestione dell'energia;*

d) *promozione di trasporti pubblici puliti e sostenibili, in particolare nelle zone urbane;*

e) *sviluppo di piani e misure volti a prevenire e gestire i rischi naturali (ad esempio la desertificazione, la siccità, gli incendi e le alluvioni) e i rischi tecnologici;*

f) *tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale a sostegno dello sviluppo socioeconomico e promozione dei beni naturali e culturali in quanto potenziale per lo sviluppo del turismo sostenibile<sup>8</sup>.*

(...).

L'utilizzo dei fondi strutturali UE, non sarà più sottoposto a una zonizzazione (come nel caso del DocUP ob.2), ma verterà su aree tematiche. Ciò deve indurre a spostare l'attenzione piuttosto su problematiche di sistema, che su necessità localizzabili in microaree territoriali.

Da una prima ricognizione del contesto regolamentare europeo, la Misura 3.4 non si configura più un possibile oggetto di analisi, dato che nell'ambito dell'obiettivo *Competitività Regionale e Occupazione* a questo tipo d'intervento non saranno più dedicate risorse.

L'Azione 3.1.3 risulta essere perfettamente coerente con i nuovi regolamenti e con la strategia di Goteborg; la 3.2.3, se intesa in un'ottica di *supporto* alla valorizzazione ambientale e a una strategia occupazionale che si basi su un modello di sviluppo sostenibile, a una prima analisi, risulta egualmente coerente.

---

<sup>7</sup> Grassetto nostro.

<sup>8</sup> Grassetto nostro.

### 3.3 Importanza strategica della politica attivata.

Per quanto riguarda le linee strategiche regionali, nel Documento Strategico Preliminare della Regione Abruzzo (2005), che confluisce nel DSM e quindi nel QSN, si pone con forza l'attenzione sulle politiche relative alla salvaguardia dell'ambiente: *la valenza ambientale costituisce per la Regione Abruzzo un punto di forza al fine di potenziare l'attrattività del territorio e perseguire l'innalzamento della qualità della vita della popolazione regionale. La valorizzazione ambientale rappresenta pertanto una delle priorità strategiche perseguite dalla Regione, ed è volta a:*

- *promuovere l'uso sostenibile delle risorse e la tutela del patrimonio ambientale, nell'intero territorio regionale;*
- *tutelare il territorio e favorire una gestione responsabile delle risorse naturali;*
- *tutelare e valorizzare le risorse ambientali in un processo che preveda modelli gestionali economicamente efficienti;*
- *realizzare azioni finalizzate al recupero di siti contaminati ed abbandonati;*

In particolare, nella sezione dedicata all'utilizzo dei fondi FESR, la strategia propone di *rafforzare le sinergie tra protezione ambientale e crescita* attraverso il:

- *migliorare l'adeguatezza dei sistemi di smaltimento dei rifiuti, integrandoli con interventi di miglioramento ambientale;*
- *integrare il programma infrastrutturale e dei servizi per l'ambiente (Ciclo integrato delle acque, Rifiuti, Bonifica), con un programma di mitigazione ambientale e di compensazione delle popolazioni, ciò anche attraverso iniziative di sensibilizzazione e di crescita della coscienza civica;*
- *rafforzare la tutela e la valorizzazione dell'ambiente per migliorare l'attrattività del territorio<sup>9</sup>;*
- *prevenire i rischi sismici e idrogeologici presenti nel territorio;*
- *valorizzare e riqualificare le Aree Protette della Regione;*
- *difendere e consolidare le zone ad elevato rischio idrogeologico e sismico e i centri urbani che interessano la fascia pedemontana; difendere la costa e le aree alluvionali e di fondovalle<sup>10</sup>;*

Tali linee strategiche trovano conferma nelle priorità individuate nella bozza del QSN. Da un punto di vista più generale, alle politiche regionali viene, in sintesi, assegnato il compito di compensare la sottoproduzione di beni collettivi meritori o d'interesse sociale, indotta dall'incapacità dei soggetti privati (fallimento del mercato) di coordinarsi e di mettere insieme la conoscenza dispersa necessaria a specificare la domanda e l'offerta di tali beni.

Tenendo ferma quest'esigenza strategica, appare ancor più opportuno soffermare l'attenzione sulle politiche legate alla tutela dell'ambiente, in quanto rivolte al mantenimento o, in un certo senso alla produzione, del bene collettivo per eccellenza. A questa politica è

---

<sup>9</sup> Grassetto nostro.

<sup>10</sup> Grassetto nostro.

dedicata quella che nella bozza del QSN è la Priorità 3 (uso sostenibile ed efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo), dove, nella sezione dedicata alla *Difesa del Suolo*, sono previste tipologie d'intervento coerenti con l'Azione 3.1.3 del DocUP ob.2 00/06.

In virtù delle precedenti riflessioni, tenendo ferma l'esigenza di riproporre, nei termini di un PO che implementi politiche ad alta priorità strategica e ovviamente coerenti con le direttive UE, e attui interventi che abbiano caratteristiche di continuità e che raccolgano esigenze reali del territorio, si è selezionato come caso significativo su cui condurre un'analisi di dettaglio L'Azione 3.1.3 (Difesa del Suolo).

In particolare, la scelta di approfondire sul processo di attuazione della politica rivolta alla difesa del suolo (appunto l'Azione 3.1.3 del DocUP ob. 2 00/06) deriva dalla combinazione delle considerazioni fin qui fatte sulla base dei tre criteri inizialmente dichiarati e individuati di concerto con l'AdG:

- avanzamento finanziario e fisico della politica nell'ambito del precedente ciclo di programmazione;
- coerenza della politica con i regolamenti e le strategie dell'UE per la politica di coesione 2007/2013;
- rilevanza della politica nell'ambito delle priorità strategiche nazionali e di quelle della specifica realtà regionale.

## **2. Il rischio idrogeologico sul territorio regionale.**

La Regione Abruzzo è soggetta a fenomeni di dissesto idrogeologico, dovuti alla costituzione geolitologica ed alle caratteristiche geomorfologiche del suo territorio. A ciò concorre un quadro climatico contraddistinto da escursioni termiche rilevanti e precipitazioni distribuite in maniera non uniforme nello spazio e nel tempo (Crescenti et alii, 2003). La distribuzione delle frane e dei dissesti è alquanto eterogenea: accanto ad aree sostanzialmente stabili (come le zone delle pianure costiere e alluvionali o gli altopiani appenninici) esistono aree ad alta franosità (fascia collinare periadriatica, valli argillose appenniniche).

La Direzione Territorio – Servizio Gestione e Tutela della Risorsa Suolo della Regione Abruzzo ha realizzato il “Piano Stralcio Di Bacino Per L'Assetto Idrogeologico Dei Bacini Di Rilievo Regionale Abuzzesi e del Bacino Interregionale del Fiume Sangro – Fenomeni Gravitativi e Processi Erosivi L.18.05. 1989 n. 183, art.17, comma 6 ter”. Il Piano è stato redatto secondo gli indirizzi della L.183/1989 “Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo” e del D.L. 180/1998” “Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania” e s.m.i..

Il Piano, che riguarda l'ambito territoriale dei Bacini Idrografici d'interesse regionale (tabella che segue), e rappresenta a oggi la fonte più esaustiva di informazioni sulla condizione del territorio, nasce con il fine di passare dalla gestione delle “emergenze” a una gestione normale del suolo.

Tabella 5 Bacini idrografici.

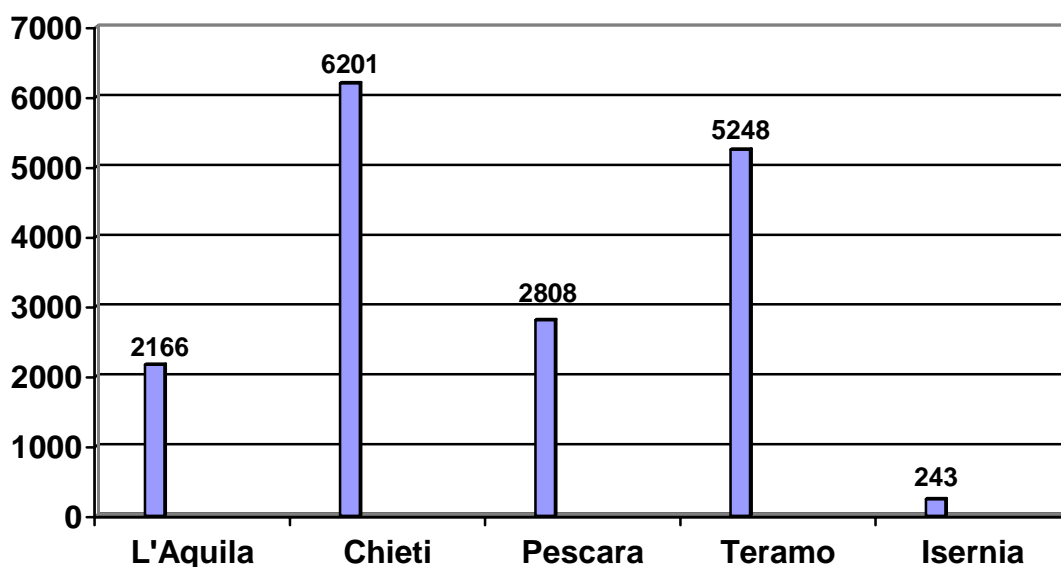
<b>Bacini idrografici interessati dalla redazione del Piano stralcio di bacino</b>				
<i>Bacino</i>	<i>Ambito</i>	<i>Regione</i>	<i>Superficie (kmq)</i>	<i>%</i>
Vibrata	Regionale	Abruzzo	112,0	1,3
Salinello	Regionale	Abruzzo	180,2	2,1
Tordino	Regionale	Abruzzo	447,9	5,3
Vomano	Regionale	Abruzzo	790,1	9,3
Piomba	Regionale	Abruzzo	105,0	1,2
Saline	Regionale	Abruzzo	616,2	7,2
Aterno-Pescara	Regionale	Abruzzo	3.173,2	37,2
Alento	Regionale	Abruzzo	119,2	1,4
Foro	Regionale	Abruzzo	237,1	2,8
Arielli	Regionale	Abruzzo	40,1	0,5
Moro	Regionale	Abruzzo	72,0	0,8
Feltrino	Regionale	Abruzzo	47,5	0,6
Sangro	Interregionale	Abruzzo e Molise	1.766,7	20,8
Oseno	Regionale	Abruzzo	127,6	1,5
Sinello	Regionale	Abruzzo	319,1	3,7
Bacini minori	Regionale	Abruzzo	368,5	4,3
<b>TOTALE</b>			<b>8.522,4</b>	<b>100</b>

Fonte: Piano Stralcio di Bacino per l'Assetto Idrogeologico.

La fotografia scattata con la ricognizione effettuata per la realizzazione del Piano, riporta che i siti interessati da forme di dissesto sono pari a 16.666 (per una superficie di 1561,06 Km<sup>2</sup>) e rappresentano il 18% dell'ambito territoriale preso in considerazione dal Piano (8510 Km<sup>2</sup>).

La Provincia maggiormente interessata è Chieti con 6201 siti (37,2% del totale, per un'area di 582,78 Km<sup>2</sup>). I dati della Provincia d'Isernia (243 siti e 47,36 Km<sup>2</sup>) si riferiscono alla sola porzione di territorio molisano interessata dal Piano.

Tabella 6 Distribuzione dei siti a rischio nelle Province.



Fonte: Piano Stralcio di Bacino per l'Assetto Idrogeologico.

Come si evince dalla Tabella 7, abbiamo che i fenomeni, in termini di superficie coinvolta, e rispetto alla sola realtà abruzzese, interessano per il 22.46 % la Provincia dell'Aquila, per il 38.50 % la Provincia di Chieti, per il 15.65 % la Provincia di Pescara e per il 23.35 % quella di Teramo.

Tabella 7 Fenomeni gravitativi e processi erosivi

		FENOMENI GRAVITATIVI E PROCESSI EROSIVI							TOTALE
		Frana di crollo e ribaltamento	Frana di scorrimento traslativo e rotazionale	Frana di colamento	Frana di genesi complessa e di trasporto di massa	Versante interessato da deformazioni superficiali lente	Versante interessato da deformazione profonda	Calanchi e altre forme di dilavamento	
Chieti	Siti	69	1768	896	114	2301	7	1046	6201
	Km <sup>2</sup>	8,83	198,59	104,23	34,52	177,13	2,11	57,37	582,78
L'Aquila	Siti	19	448	165	27	318	38	1151	2166
	Km <sup>2</sup>	5,79	81,35	14,77	19,21	15,26	17,67	185,94	339,98
Pescara	Siti	21	668	405	28	1271	10	405	2808
	Km <sup>2</sup>	2,45	80,00	50,28	7,68	65,31	3,72	27,90	237,33
Teramo	Siti	17	1170	205	10	2358	10	1478	5248
	Km <sup>2</sup>	0,61	132,07	14,87	1,26	121,25	4,74	78,80	353,60
Isernia	Siti	9	59	40	20	29	1	85	243
	Km <sup>2</sup>	0,28	10,43	8,15	16,31	8,36	0,01	3,82	47,36
TOTALE SITI									18666
TOTALE SUPERFICIE (km <sup>2</sup> )									1561,05

Fonte: Piano Stralcio di Bacino per l'Assetto Idrogeologico

Secondo uno studio di Legambiente (agosto 2002) in Abruzzo sono 75 i Comuni con un rischio idrogeologico Molto Elevato, 133 con rischio Elevato, per un totale di 208.

Da dati prodotti dal Ministero dell'Ambiente, la Provincia di Chieti, con ben 86 Comuni, risulta essere all'ottavo posto della classifica delle Province italiane con il maggior numero di Comuni a rischio.

L'espressione comunemente in uso per la valutazione del Rischio (R) considera il prodotto di tre fattori: la Pericolosità (P) o probabilità di accadimento dell'evento calamitoso, il Valore degli elementi a rischio (W) (intesi come persone, beni localizzati, patrimonio ambientale) e la Vulnerabilità (V) degli elementi a rischio (che dipende sia dalla loro capacità di sopportare le sollecitazioni esercitate dall'evento che dall'intensità dell'evento stesso). La sua formulazione generale risulta essere:

$$R = P \times V \times W$$

Dalla tabella che segue si evidenzia che la provincia di Chieti presenta un grado di rischio totale maggiore rispetto alle altre province; 4,03 Km<sup>2</sup> sono catalogati come Rischio R3 (elevato) ed R4 (molto elevato). La Provincia di Pescara ha il minor grado di rischio totale della regione. La provincia dell'Aquila presenta valori minimi, rispetto alle altre province riguardo al grado di rischio R3(elevato) ed R4 (molto elevato).

Tabella 8 Il rischio totale (R1 + R2 + R3 + R4)

PROVINCIA	SUPERFICIE (kmq)				
	R1+R2+R3+R4	R1	R2	R3	R4
CHIETI	603,84	590,78	8,03	3,52	1,51
L'AQUILA	345,08	338,89	4,96	0,70	0,53
PESCARA	247,23	241,34	3,87	1,57	0,45
TERAMO	365,21	357,30	5,10	1,94	0,87
ISERNIA	47,87	47,32	0,48	0,05	0,02
<b>TOTALE</b>	<b>1609,23</b>	<b>1575,63</b>	<b>22,44</b>	<b>7,78</b>	<b>3,38</b>

Fonte: Piano Stralcio di Bacino per l'Assetto Idrogeologico

Da quanto descritto, risulta chiara la necessità di una gestione continuativa nel tempo della risorsa suolo. Tanto più se si considera la ricca intersezione tra le aree a rischio e quelle con particolare valenza ambientale (parchi, riserve, siti naturalistici, insediamenti storici, borghi).

#### 4. Descrizione dell'Azione 3.1.3 .

Il DocUP ob. 2 00/06 della Regione Abruzzo è suddiviso in 4 Assi. L'Azione 3.1.3, oggetto dell'analisi, è inserita all'interno dell'Asse 3, denominato *Tutela e valorizzazione delle risorse ambientali*, e della Misura 3.1, denominata *Tutela delle risorse ambientali*. Tale Misura prevede 3 Azioni: la 3.1.1 *Ciclo Integrato dell'acqua*, la 3.1.2 *Gestione dei rifiuti* e la 3.1.3 *Difesa del suolo*.

La Misura è finanziata con *Fondo strutturale FESR* (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale).

L'Azione 3.1.3 appartiene al codice UE 353, ovvero *protezione, miglioramento e rigenerazione dell'ambiente naturale* e prevede tipologie di intervento di messa in sicurezza di siti a rischio idrogeologico.

L'Azione è attuata per le finalità del rafforzamento, del risanamento idrogeologico e della messa in sicurezza del sistema storico – insediativo.

Le priorità di intervento sono già definite a seguito dell'individuazione delle aree ad alto rischio idrogeologico in base al D.Lvo n. 180/98 e alla programmazione discendente dalla L.183/89.

L'Azione riguarda interventi di difesa delle pendici collinari, di regimazione delle acque di scorrimento superficiale e di risanamento ambientale, allo scopo della mitigazione del rischio idrogeologico per i centri abitati, a beneficio delle popolazioni residenti e a tutela della rete infrastrutturale, con conseguente valorizzazione del patrimonio storico – ambientale della Regione.

Questi interventi, come sottolineato nel Complemento di Programmazione del DocUP (CDP), si concretizzano attraverso la realizzazione di opere che utilizzano tecnologie moderne ed efficaci, a basso o nullo impatto ambientale.

Gli interventi si concentrano sulla tutela e messa in sicurezza di piccole infrastrutture e di abitati localizzati in aree di particolare pregio paesaggistico ambientale.

**Soggetti destinatari dell'intervento:**

- la popolazione e le imprese locali.

**Copertura geografica:**

- Aree Obiettivo 2 ad alto rischio idrogeologico (D.L.vo n. 180/89).
- Aree Obiettivo 2 pianificate con l'ex L. 183/89.

**Normativa di riferimento:**

- D.Lvo n. 180/89;
- L. 183/89.

**Responsabile di Azione:**

Il Dirigente del *Servizio Difesa del Suolo* della *Direzione Territorio, Urbanistica – L'Aquila*.

**Beneficiari finali:** Regione – Enti Locali.

**Piano Finanziario della Misura:**

Tabella 9 Piano finanziario della Misura 3.1

	COSTO TOTALE	FONTI DI FINANZIAMENTO									
		SPESA PUBBLICA								FINANZIAMENTI PRIVATI	
		TOTALE		U.E.		STATO		REGIONE			
		va.	%	va.	%	va.	%	va.	%	va.	%
<i>Valori in Euro</i>	1	2=4+6+8+10	3=2/1	4	5=4/1	6	7=6/1	8	9=8/1	12=1-2	13=12/1
3.1.1	28.000.000	19.600.000	70,00%	7.000.000	25,00%	8.820.000	31,50%	3.780.000	13,50%	8.400.000	30,00%
3.1.2	13.000.000	10.400.000	80,00%	6.500.000	50,00%	2.730.000	21,00%	1.170.000	9,00%	2.600.000	20,00%
3.1.3	12.000.000	12.000.000	100,00%	6.000.000	50,00%	4.200.000	35,00%	1.800.000	15,00%	0	0,00%
<b>MISURA 3.1</b>	<b>53.000.000</b>	<b>42.000.000</b>	<b>79,25%</b>	<b>19.500.000</b>	<b>36,79%</b>	<b>15.750.000</b>	<b>29,72%</b>	<b>6.750.000</b>	<b>12,74%</b>	<b>11.000.000</b>	<b>20,75%</b>

Fonte: CDP 06

Come si nota dalla tabella 9, l'Azione 3.1.3 ha un budget di 12 milioni di euro. La quota UE è del 50%.

Poiché la rendicontazione viene effettuata a livello di Misura e non di Azione, la quota UE dell'intera misura è del 36,79%, ovvero la media delle percentuali assorbite dalle singole Azioni.

## Obiettivi dell'Azione.

Gli obiettivi sono quantificati tramite tre indicatori:

Tabella 10 Gli indicatori dell'Azione 3.1.3

<b>Indicatori di realizzazione:</b>	<i>Unità di misura</i>	<i>Valore atteso</i>
Superficie oggetto di intervento	Ha	50
Interventi	N°	33
<b>Indicatore di risultato:</b>	<i>Unità di misura</i>	<i>Valore atteso</i>
Popolazione difesa (abitazioni; aziende; alberghi; abitanti)	N°	4000
<b>Indicatore di impatto:</b>	<i>Unità di misura</i>	<i>Valore atteso</i>
Riduzione dei danni derivanti da dissesti idrogeologici	%	50

Fonte: CDP 06

La politica è attuata secondo una scansione in fasi:

1. Redazione e predisposizione del programma di interventi
2. Provvedimenti di concessione
3. Progettazione degli interventi ed acquisizione pareri
4. Procedura di appalto per la realizzazione delle opere
5. Esecuzione dei lavori

Le 5 fasi si sviluppano in un arco temporale che va dal 2002 al 2007

Tabella 11 Piano cronologico dell'Azione 3.1.3

Fasi	2001				2002				2003				2004				2005				2006				2007				2008			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Fase 1																																
Fase 2																																
Fase 3																																
Fase 4																																
Fase 5																																

Fonte: CDP 06



## 5. Analisi del processo d' implementazione.

Il processo d'implementazione dell'Azione 3.1.3 vede coinvolti attori diversi su più livelli. Dando per scontati il livello Europeo e Nazionale, così come per il resto del programma, al vertice della catena abbiamo l'*Autorità di Gestione*, poi l'*Autorità di Controllo* e l'*Autorità di Pagamento*.

L'Azione è sottoposta a un Responsabile che nel caso specifico è il Dirigente del Servizio Difesa del Suolo. Il Servizio fa parte della *Direzione LL.PP., Aree Urbane, Servizio Idrico Integrato, Manutenzione Programmata del Territorio – Gestione dei Bacini Idrografici. Protezione Civile. Attività di Relazione Politica con i Paesi del Mediterraneo*. Il livello ultimo dell'attuazione, ovvero quello che riguarda i *beneficiari finali*, vede coinvolti i Comuni oggetto delle concessioni. Tutti questi soggetti, con ruoli e responsabilità diverse, concorrono all'implementazione della politica di difesa del suolo.

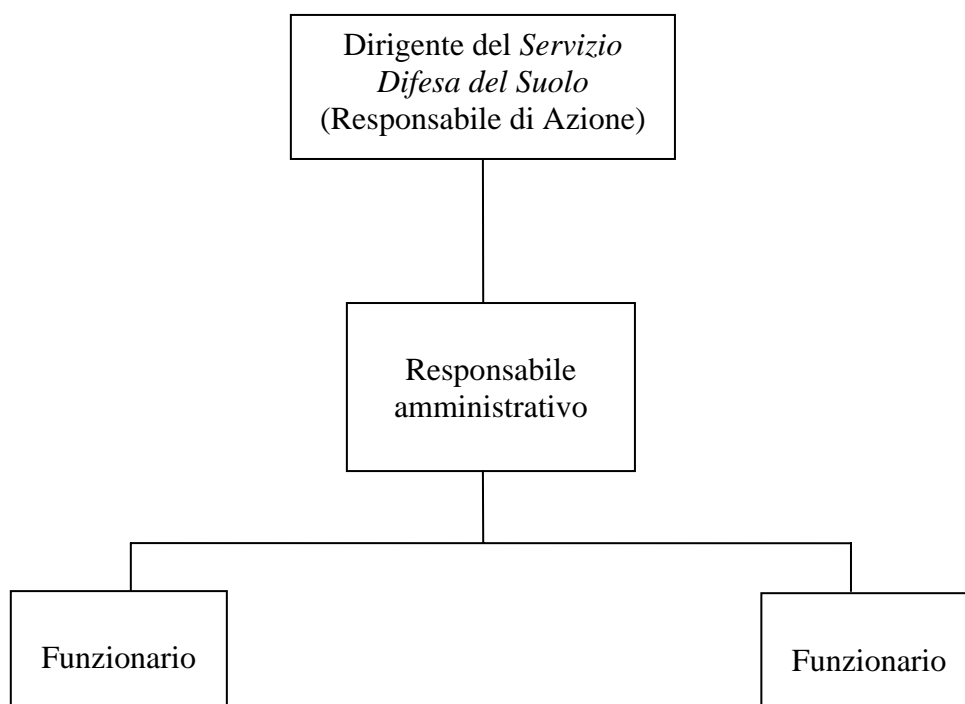
### 5.1 La struttura organizzativa del Servizio Difesa del Suolo.

Il Servizio Difesa del Suolo è composto da due uffici:

- *Ufficio Attività Amministrative del Suolo.*
- *Ufficio Geologico.*

Per quanto riguarda gli impegni relativi al DocUP, soltanto una parte del personale è coinvolto nel processo. In effetti si tratta di una dotazione molto scarna, esplicitata nel seguente organigramma:

Tabella 12 Organigramma del Serv. Difesa del Suolo relativo al DocUP.



Fonte: nostra elaborazione

Nella realtà della prassi lavorativa, si registra un'organizzazione diversa del personale. Di fatto uno solo dei due funzionari previsti si occupa delle mansioni relative al DocUP, mansioni che oltre a prevedere tutti gli aspetti legati alle procedure, comprendono anche gli oneri di monitoraggio e comunicazione con l'AdG. Tali attività, avvengono per lo più tramite comunicazione scritta e telefonica; solo in occasione di *controlli in loco*, nei modi previsti dalle *piste di controllo*, c'è la presenza fisica presso il beneficiario finale. Tale scelta informale è motivata dalla necessità di far fronte a una considerevole mole di lavoro che non permette di dedicare tutte le risorse previste al DocUP. Non è stato acquisito personale appositamente per le mansioni relative ai fondi strutturali, né si è predisposta una preparazione specifica per i tecnici che se ne occupano.

Dalle interviste effettuate appare evidente una sottodotazione di personale che rende difficoltoso espletare tutti gli oneri relativi alle attività previste dall'intera politica di difesa del suolo. Il DocUP, contribuisce all'attuazione della politica solo in piccola parte, tuttavia implicando una mole di lavoro considerevole derivante dalle specificità dei programmi europei. In particolare, si lamenta una certa difficoltà nel portare avanti in modo soddisfacente le attività di monitoraggio e controllo. Tali attività, inoltre, sono cresciute nel corso dell'attuazione a causa dell'inserimento di numerosi progetti non previsti nel CDP. Tale inserimento, reso possibile dal particolare successo dell'Azione, ha permesso rimodulazioni finanziarie al livello di Misura, ma anche di Assi, che ha contribuito non poco all'utilizzo totale delle risorse UE.

La carenza di personale non ha di fatto implicato un fattore di rallentamento generale del programma. Dalla storia dell'avanzamento finanziario dell'Azione, risulta evidente, almeno sotto questo punto di vista, il successo del programma.

## 5.2 L'avanzamento finanziario.

Al 31.08.06, l'Azione presenta un avanzamento di spesa decisamente superiore al costo programmato nel CDP<sup>11</sup>. Come si evince dalla tabella che segue, considerando il dato sugli impegni giuridicamente vincolanti, siamo in presenza di un *overbooking* di circa 21.000.000 milioni di euro.

Tabella 13 Impegni e spese dell'Azione 3.1.3 al 31.08.06.

Dati al 31.08.06					
Azione	Costo totale programmato	Impegni	Spese	%	%
Difesa del Suolo	12.000.000	32.771.785,69	27.128.449,38	273%	226%

Fonte: nostra elaborazione da dati di monitoraggio.

Questa situazione non è da considerarsi negativa, ma, al contrario, dimostra la straordinaria progettualità presente nella politica di difesa del suolo. Il carattere infrastrutturale del problema e la forte pianificazione elaborata per l'implementazione della politica per il risanamento del dissesto idrogeologico, hanno fatto sì

<sup>11</sup> I dati riportati sono stati ricavati dal monitoraggio ufficiale del Programma.

che gli interventi prioritari da realizzare fossero già inseriti in una lista e pronti a partire in presenza di un finanziamento.

Inoltre, le fonti di finanziamento sono molteplici, e numerosi interventi, con le caratteristiche di ammissibilità previste nel DocUP, sono in fase di realizzazione.

Ciò ha contribuito a facilitare notevolmente la gestione dell'intero programma per quanto riguarda il problema ricorrente dell'utilizzo totale delle risorse UE. Infatti, in base al regolamento generale 1260/99, nel caso in cui nei due anni successivi all'approvazione del programma non siano rendicontate le spese previste nel piano di avanzamento finanziario, vengono automaticamente disimpegnate le quote di risorse UE (meccanismo noto come "n+2"). In tal caso il danno è duplice: da un lato c'è la perdita di risorse, dall'altro c'è da recuperarne per quei progetti che sono comunque partiti e che dovranno essere completati.

La rendicontazione avviene al livello di Misura, ed è contemplata la possibilità di inserire spese effettuate per progetti non previsti inizialmente ma con caratteristiche coerenti a quelli ammessi, al solo fine di evitare il meccanismo dell' n+2. Si tratta di un'operazione meramente contabile: alla fine i progetti "coerenti" vengono detratti, e le risorse impiegate solo per quanto previsto nel CDP.

Se dal dato sopra riportato si scorpora la parte relativa ai progetti inseriti per agevolare la spesa rendicontabile al fine di non perdere risorse, si evidenzia una performance decisamente inferiore (tabella seguente).

Tabella 14 Impegni e spese dei solo 33 progetti previsti nel CDP.

Dati al 31.08.06 relativi ai soli 33 progetti previsti nel CDP					
Azione	Costo totale programmato	Impegni	Spese	%	%
Difesa del Suolo	12.000.000	10.948.282,63	9.221.822,01	91,2%	76,8%

Fonte: nostra elaborazione da dati di monitoraggio.

Il risultato è comunque di grande rilievo e dimostra come per la politica attuata si sia riusciti a impegnare e spendere nei tempi previsti le risorse stanziare.

Il monitoraggio è in *progress* e i dati incompleti. In ogni caso è già significativo considerare il dato parziale sugli impegni e la spesa alla data del 30.11.06:

Tabella 15 Impegni e spese dell'Azione 3.1.3 in progress.

Dati parziali al 30.11.06 relativi ai soli 33 progetti previsti nel CDP					
Azione	Costo tot. programmato	Impegni	Spese	%	%
Difesa del Suolo	12.000.000	12.253.876,38	10.206.978,53	102%	85%

Fonte: nostra elaborazione da dati di monitoraggio.

Il dato relativo ai soli impegni giuridicamente vincolanti mostra chiaramente come siano state usate tutte le risorse con sette mesi di anticipo rispetto al piano temporale previsto nel CDP.

### 5.3 La pianificazione degli interventi.

Un aspetto di particolare importanza emerso nell'analisi del processo d'implementazione dell'Azione concerne la pianificazione degli interventi realizzati. Tale pianificazione non è stata concepita funzionalmente al DocUP (il DocUP è solo una delle fonti di finanziamento relative alla gestione del rischio idrogeologico), ma trova la propria *ratio* nell'attività corrente del *Servizio Difesa del Suolo*. Si tratta della sostanza stessa della politica di prevenzione del rischio idrogeologico, che per le caratteristiche della Regione Abruzzo, illustrate nel Capitolo 3, si conferma essere una priorità ambientale.

Il piano da cui sono stati selezionati i 33 progetti ordinari previsti nel CDP, nasce dalla DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE D'ABRUZZO 30.11.99, n. 140/15 e 140/16<sup>12</sup>. In sostanza si tratta di un Piano di misure urgenti per il rischio idrogeologico per la cui predisposizione è stato realizzato, oltre che l'acquisizione dei dati specifici del settore, un processo di concertazione che ha visto coinvolti come attori principali la Regione, i Comuni e le Province con un ruolo principalmente di mediazione.

Il peso della peculiarità territoriale che ha reso necessario il Piano è confermato dalla sua evoluzione in un documento di programmazione nato da uno studio sistematico del territorio che è in via di approvazione definitiva: il *Piano Stralcio Di Bacino Per L'Assetto Idrogeologico Dei Bacini Di Rilievo Regionale Abuzzesi e del Bacino Interregionale del Fiume Sangro*. Tale pianificazione va nella direzione di una gestione "normale" del rischio e non più soltanto emergenziale. Si tratta di uno strumento che può supportare operativamente la politica di gestione del rischio, basandosi su un'ampia analisi conoscitiva che a tutti gli effetti costituisce il vero supporto alla decisione strategica.

L'esistenza di una pianificazione degli interventi in tema di difesa del suolo, ha semplificato la fase di *start up* dell'Azione 3.1.3. Infatti la "concessione" ai beneficiari finali si è basata su una lista ordinata già pronta di situazioni a rischio.

Dalle interviste effettuate, si è riscontrato questo aspetto come chiave di volta per la notevole *performance* ottenuta in seno al DocUP, sia dal punto di vista della tempistica che del pieno utilizzo delle risorse stanziati. Tale considerazione è rafforzata dal dato oggettivo del consistente numero di interventi, realizzati al di fuori del DocUP, e rendicontati come "coerenti" che ha contribuito alla realizzazione di una spesa ben superiore a quella programmata (al momento quantificabile in circa 27 Meuro, ovvero il 226% dei fondi stanziati) con conseguente beneficio per la gestione dell'intero programma.

### 6.4 La procedura di attuazione.

Le attività previste per la realizzazione degli interventi finanziati dal DocUP, sono considerate di tipo ordinario, con procedure collaudate.

Una volta predisposta la concessione, di fatto l'attuazione è demandata ai Comuni beneficiari, che applicano tutta la procedura prevista che va dalla progettazione dell'intervento, all'appalto, al collaudo, rispettando tutte le norme previste in materia<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Per approfondimenti si rimanda al Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo Anno XXXI N. 30 Straordinario e 31 Straordinario.

<sup>13</sup> Legge Merloni.

La procedura di attuazione dell’Azione, segue una ben precisa “pista” predisposta dallo stesso *Servizio Difesa del Suolo*. Dall’analisi effettuata, il macroprocesso definito nella “pista” risulta seguito puntualmente.

Un primo elemento d’interesse riguarda la fase iniziale del processo: la redazione e approvazione della disciplina che regola la realizzazione delle opere e la concessione formale del finanziamento con impegno, sono stati conclusi il 21/11/02, ovvero entro i primi cinque mesi di attività. Ciò va a confermare la sostanziale rilevanza di una programmazione preesistente e finalizzata che permette di velocizzare e semplificare le procedure nel momento in cui viene “calata” nel programma dei fondi strutturali.

La fase più consistente della procedura di attuazione riguarda i beneficiari finali, che in questo caso sono i Comuni selezionati per la realizzazione degli interventi. Anche in questa fase si registra una discreta fluidità nell’attuazione. Tale risultato è imputabile a due elementi principali:

- La procedura è consolidata e ben nota al soggetto attuatore;
- La natura stessa degli interventi (situazioni di emergenza o di evidente utilità pubblica) semplifica il processo.

Tabella 16 Attori coinvolti nella procedura di attuazione.

<i>Soggetti gestori</i>	<i>Beneficiari Finali</i>	<i>Soggetti esterni</i>	<i>Soggetti Flussi finanziari</i>
Responsabile Di Azione	EE.LL (Comuni)	Impresa Esecutrice	Ragioneria regionale
Servizio Tecnico del Territorio		Imprese concorrenti	Tesoreria regionale
		Tecnici incaricati	Ragioneria EE.LL.
Servizio Gestione e Tutela della Risorsa Suolo		Commissione di collaudo	Tesoreria EE.LL.
		Valutazione indipendente	

Fonte: nostra elaborazione.

I tipi di ostacoli che si sono riscontrati sono quelli comuni a tutti i programmi implementati nell’ambito della politica di difesa del suolo. Si tratta di variabili difficilmente ponderabili quali le capacità del “tecnico comunale” o dell’impresa appaltatrice dei lavori, e differenti da caso a caso.

L’unico tipo di complicazione generale che si riscontra al livello procedurale concerne il riutilizzo delle “economie”.

Il crearsi di economie nella realizzazione degli interventi è un fatto quasi fisiologico: queste provengono da ribasso d’asta, o sono previste fin dall’inizio come forma di cautela per far fronte ad eventuali imprevisti.

Il riutilizzo delle economie prevede un livello di procedura ulteriore che implica comunicazione e approvazione da parte del Responsabile di Azione. In alcuni casi, la mancata comunicazione puntuale di tutti i “passaggi” ha generato scorrettezze procedurali e la conseguente necessità di “sanare”.

Per quanto riguarda le modalità di pagamento, al momento dell’approvazione del *progetto esecutivo* viene erogato il primo acconto del 50% di quanto previsto. Quando sono

state spese la metà delle risorse viene erogato un secondo acconto equivalente al 40% del costo reale dell'intervento, tenendo conto del ribasso d'asta e quindi di eventuali economie. A conclusione dei lavori viene erogato il saldo del 10%.

Nel caso di riutilizzo di delle economie, la procedura riparte.

Dalle interviste effettuate all'interno del *Servizio Difesa del Suolo*, si sottolinea come la rendicontazione delle spese sia svincolata dal sistema di erogazione dei fondi. Ciò garantisce la dotazione finanziaria per i Comuni con scarsa liquidità (quindi bassa capacità di anticipare con la propria cassa); tuttavia in termini di velocità nell'avanzamento fisico e procedurale degli interventi potrebbe esser migliorativo ancorare l'erogazione almeno del secondo acconto alla rendicontazione delle spese effettuate con la prima tranche.

## 5.5 Monitoraggio.

Il sistema di monitoraggio ha accompagnato l'intero programma DocUP fin dall'inizio (2001). Dal 2004, tuttavia, il meccanismo si è evoluto ed è stato creato un sistema unico e regolamentato per effettuare le attività di monitoraggio e controllo<sup>14</sup>.

A settembre 2004, la Commissione Europea ha rilevato l'assenza di manualistica specifica e la necessità di un maggior coordinamento tra l'AdG, Responsabili di Azione-Misura e AdP (Autorità di pagamento) e AdC (Autorità di controllo). In risposta alla segnalazione della Commissione, con *Determina 58 del 17.03.06* è stata redatta la *Circolare Esplicativa*; tale circolare approfondisce quanto stabilito nella *Delibera* del 2004, delineando metodi specifici al fine di rendere omogeneo tutto il processo.

Il monitoraggio consiste nella compilazione di un'apposita scheda suddivisa in specifiche sezioni:

- Sezione anagrafica;
- Sezione 1: monitoraggio procedurale;
- Sezione 2: monitoraggio finanziario impegni / pagamenti / previsioni di spesa;
- Sezione 3: monitoraggio fisico.

I dati vengono prodotti dai beneficiari finali e per il tramite del Responsabile di Azione comunicati trimestralmente all'Autorità di Gestione.

Le tipologie di problemi rilevati nell'attività di monitoraggio non è peculiare dell'Azione 3.1.3, ma comune all'intero programma. Possiamo riassumerle come segue:

- Lentezza nell'invio delle schede;
- Mancanza di dati o imperfezioni formali (per esempio assenza di firma o timbro);
- Imprecisione nel descrivere gli impegni dovuta a confusione tra impegni contabili di bilancio e impegni *giuridicamente vincolanti* ai sensi della normativa comunitaria ;
- Inesattezze dovute a un'erronea comprensione del concetto di spesa *effettivamente sostenuta* ai sensi della normativa comunitaria (è tale solo se con indicazione della data di quietanza relativa ai mandati di pagamento);
- Mancanza di dati o imprecisione nel monitoraggio fisico.

---

<sup>14</sup> *Delibera 78 del 2004 Ruoli e Responsabilità dei Soggetti coinvolti nell'Attuazione del Programma.*

Tali imprecisioni comportano un periodico controllo e un'aggiunta di lavoro da parte del *Servizio Difesa del Suolo* da un lato in direzione dei beneficiari finali, dall'altro in direzione dell'AdG.

Si possono ipotizzare alcune cause alla base di ciò. Innanzi tutto una scarsa conoscenza da parte del beneficiario finale della *Circolare esplicativa*; inoltre, come emerso dalle interviste, la distanza di tempo tra una rilevazione e l'altra fa sì che non si sedimenti nei soggetti tenuti alla produzione dei dati la "prassi" del monitoraggio, così, ogni volta c'è la necessità di rivedere le "regole". In alcuni casi, il tecnico comunale è presente soltanto in determinati giorni, espletando la propria attività in più Comuni. La mole di lavoro e la scarsa dotazione di personale fanno trascurare questo tipo di adempimenti.

Al livello del *Servizio Difesa del Suolo*, si cerca di mantenere un rapporto di tolleranza e cooperazione con i beneficiari. Gli adempimenti vengono svolti regolarmente ma si evidenzia la necessità di una maggiore assistenza tecnica, vista la scarsa dotazione di personale impiegabile sul DocUP e il numero di progetti da gestire, nel tempo cresciuto per via della particolare *performance* di questa politica (inserimento di *progetti coerenti*).

### **5.5.1 Gli indicatori.**

Gli indicatori stabiliti nel CDP per l'Azione 3.1.3 sono:

- Di realizzazione: superficie di intervento espressa in Ha;
- Di risultato: popolazione difesa (abitazioni; aziende; alberghi; abitanti);
- Di impatto: riduzione dei danni derivanti da dissesti idrogeologici, espressa in %.

Dall'analisi sono emerse alcune ambiguità relative alla possibilità di descrivere adeguatamente la realtà a partire dai dati così come vengono rilevati.

L'indicatore di realizzazione viene infatti interpretato in modi diversi dai beneficiari finali: in alcuni casi è riportata la superficie dell'opera realizzata, in altri la superficie messa in sicurezza dall'opera realizzata.

E' necessaria in questo senso una chiarificazione in modo da non permettere la libera interpretazione.

Si potrebbe ipotizzare di richiedere esplicitamente la trasmissione di entrambe i dati, al fine di poter ottenere così anche un'informazione relativa all'efficienza dell'intervento operando un rapporto tra gli Ha "costruiti" e quelli messi in sicurezza.

L'indicatore di risultato non è facilmente definibile. Il suo valore atteso è 4000 e l'unità di misura il è il "numero" di abitazioni, aziende, alberghi, abitanti. Al fine di una valutazione reale si consiglia un chiarimento del metodo di stima, onde evitare di ottenere dati che non descrivono adeguatamente la realtà.

Per quanto riguarda l'indicatore d'impatto bisogna considerare che per la natura degli interventi ci si può aspettare una modificazione nel tempo del risultato ottenuto con l'intervento stesso. Allo scopo quindi in sede di valutazione ex post di poter stimare correttamente l'impatto delle opere si potrebbe pensare di inserire nelle spese ammissibili per gli interventi, quelle per la rilevazione di eventuali modificazioni, in un lasso di tempo posteriore alla realizzazione dell'opera.

## 6.6 Il ruolo del DocUP nella politica di difesa del suolo.

La politica di difesa del suolo attinge a diverse fonti di finanziamento e, nei casi di grandi emergenze passa alla competenza della Protezione Civile.

Il DocUP, come si evince dal piano finanziario, ha contribuito per il periodo 2000/06 con una dotazione di 12 Meuro, per un totale di 33 progetti.

Le tipologie di interventi strutturali previsti in tema di difesa del suolo sono tre:

- Strategici, con i quali si procede alla “risoluzione” del problema e impegnano risorse sull’ordine di milioni di euro.
- Ordinari, con un impiego di risorse fino a 500000 euro.
- Di manutenzione, con un impiego di risorse fino a 200000 euro.

Gli interventi realizzati (o in fase di realizzazione) hanno avuto tutti la consistenza finanziaria di circa 360.000 euro, quindi sono da considerarsi Ordinari.

Si tratta di piccoli interventi dalla natura di “lotti” che contribuiscono al risanamento di situazioni di rischio di dimensioni maggiori (ciò giustifica per l’indicatore d’impatto il *target* della riduzione del 50% del rischio).

La piccola entità degli interventi finanziati è uno degli elementi che ha contribuito a facilitare le procedure per la realizzazione e a semplificare le operazioni al livello del beneficiario finale.

Non possiamo considerare decisivo l’apporto del DocUP al problema del rischio idrogeologico sul territorio abruzzese. Tuttavia si tratta di un contributo utile a una situazione di rilevante interesse per la Regione, data la particolarità del sistema dei bacini idrografici.

In un’ottica futura, non bisogna tuttavia sottovalutare la naturale e potenziale capacità dell’Azione 3.1.3 di incrociare i propri risultati con altre Azioni attuate con il DocUP, per esempio, le Azioni di tutela recupero restauro e valorizzazione del patrimonio paesaggistico e ambientale, tutela e recupero dei centri storici, recupero restauro e valorizzazione dei beni storico archeologici, e realizzare piccoli interventi di sistema (esempi significativi possono essere i casi di Penne e Rocca Scalegna dove si sono realizzati progetti complessivi dal valore unitario).

Il problema della difesa del suolo è strutturale sul territorio abruzzese, quindi naturalmente prioritario in una programmazione strategica. Se gli interventi di tipo strutturale (interventi di ingegneria) sono senza dubbio utili, *bisognerebbe affrontare il problema degli interventi non strutturali, cioè interventi di tipo normativo con cui si applicano vincoli ad aree*<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Da intervista al Dirigente del Servizio Difesa del Suolo.



## 6.7 Fattori di Successo e di criticità.

L'Azione 3.1.3 ha prodotto in termini di spesa effettuata, realizzazioni e risultati una *performance* molto soddisfacente<sup>16</sup>. I dati ufficiali dimostrano chiaramente come la potenzialità progettuale della politica di difesa del suolo possa andare ben oltre quanto previsto nel Complemento di Programmazione. Questa notevole capacità progettuale ha in effetti offerto la possibilità di rendicontare spese per progetti coerenti quantificabili in circa il 226 % di quanto programmato, con beneficio per la gestione dell'intero programma.

L'analisi condotta ci porta a identificare alla base di questo successo due elementi peculiari:

- La pianificazione;
- L'esistenza di procedure consolidate.

Come già spiegato, la politica di difesa del suolo ha una vita indipendente dal DocUP, ed è ancorata a un problema non nuovo che nasce dalle caratteristiche geomorfologiche del territorio. Per gestire il problema si è operata da tempo una pianificazione puntuale degli interventi prioritari, pianificazione che attualmente trova il suo strumento più raffinato nella redazione del *Piano Stralcio di Bacino*.

L'efficacia della pianificazione operata dal *Servizio Difesa del Suolo* si basa su due ulteriori elementi:

- L'acquisizione di conoscenze dettagliate sul problema;
- La concertazione sul territorio (i cui attori principali sono la Regione e i Comuni).

Date queste due sostanziali premesse, l'attuazione della politica in termini di realizzazione di interventi non ha incontrato ostacoli rilevanti ma si è svolta linearmente e si appresta a centrare gli obiettivi prefissati.

Dal punto di vista procedurale, non si è dovuto costruire nessun nuovo meccanismo, ma seguire la normale e consolidata prassi ben nota tanto al *Servizio* responsabile dell'Azione, quanto ai Comuni beneficiari.

Non si registrano al livello della gestione pratiche di eccellenza da segnalare come emulabili. La percezione stessa del personale predisposto al DocUP è quella di una normale gestione, eccezion fatta per gli oneri di monitoraggio peculiari delle normative europee. Da quest'ultimo punto di vista si possono rilevare alcune criticità derivanti dalla carente conoscenza da parte dei beneficiari finali delle normative europee, che producono rallentamenti nella trasmissione delle informazioni da monitorare che concorrono alla formazione della documentazione necessaria per le domande di pagamento. Tuttavia è utile ribadire che questo problema è trasversale all'intero programma.

Un ulteriore fattore di criticità, emerso in sede di interviste con i tecnici del *Servizio Difesa del Suolo*, risiede nella carenza di personale da dedicare ai programmi europei. Da un lato ciò è facilmente riscontrabile nel confronto tra la struttura del Servizio e le attività svolte, dall'altro si può affermare che questo fattore non ha ostacolato l'attuazione del programma.

---

<sup>16</sup> Non è al momento possibile parlare di "impatto" della politica dato che il programma non è ancora terminato e non è quindi praticabile una valutazione ex post degli effetti prodotti.

Azione 3.1.3	
<i>Punti di forza</i>	<i>Punti di debolezza</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- esistenza di una conoscenza specifica del problema;</li> <li>- esistenza di una forte pianificazione (<i>Piano Stralcio di Bacino</i>)</li> <li>- esistenza di una procedura di attuazione consolidata e nota agli attori coinvolti;</li> <li>- tipologia d'interventi che di norma non procura ostacoli procedurali;</li> <li>- dimensionedi priorità strategica della politica;</li> <li>- coerenza con i nuovi orientamenti strategici UE;</li> <li>- dimensione geografica del problema;</li> <li>- diversificazione delle fonti di finanziamento;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- carenza di personale nella struttura da dedicare alle specificità dei fondi DocUP;</li> <li>- capacità solo parziale degli interventi di incidere sul problema.</li> </ul>
<i>Opportunità</i>	<i>Minacce</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- benefici integrati con le politiche di promozione dell'ambiente e del turismo e dello sviluppo Economico;</li> <li>- valorizzazione del patrimonio storico – insediativo</li> <li>- possibilità di intervenire al livello normativo oltre che infrastrutturale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- caratteristiche geomorfologiche del territorio.</li> </ul>

Fonte: nostra elaborazione

## 7. Apprendimenti.

Come più volte sottolineato nel corso di questo lavoro, l’Azione 3.1.3 ha prodotto una performance di *successo* e può definirsi *la migliore Azione del DocUP*.<sup>17</sup> E’ importante tener presente che una vera *valutazione* di questo successo non fa parte del presente lavoro e sarà possibile soltanto a conclusione del programma, nel momento in cui si effettuerà un’analisi sull’*impatto* che questo ha realizzato, non solo sul territorio, ma su tutti quegli aspetti economici e sociali che giustificano l’ideazione stessa del programma.

Ripartendo dal nostro problema iniziale, ovvero la necessità di ricavare informazioni utili alla nuova programmazione per il ciclo 2007/13, l’analisi condotta ci permette di trarre dall’esperienza dell’attuazione dell’Azione 3.1.3, alcuni insegnamenti. Non è un’operazione immune da errori quella di indurre dal *particolare* delle conoscenze che abbiano validità *generale*; possiamo considerare le osservazioni che seguiranno come apprendimenti *ragionevolmente* basati sull’analisi dell’esperienza in corso e quasi in via di completamento.

Riteniamo di poter riportare tre tipologie di apprendimenti:

1. sulla politica di difesa del suolo (di settore);
2. per la nuova programmazione (programmatori);
3. per la nuova gestione del programma (procedurali).

**1.** Le informazioni attualmente in possesso sul problema del rischio idrogeologico, descrivono una realtà territoriale complessa che necessita di un monitoraggio continuo e di interventi strutturali (e non strutturali) già pianificati e ancora da pianificare in base ai cambiamenti e agli eventi che interesseranno il territorio. Il risanamento e la prevenzione di fenomeni di dissesto rappresentano una politica, con finalità proprie, ma soprattutto capace di supportare le linee di sviluppo intraprese dalla Regione e comunque comprese negli orientamenti strategici dell’Unione Europea. In particolare ci riferiamo alle infrastrutture per la comunicazione e il trasporto, la conservazione e valorizzazione del patrimonio storico insediativo, la salvaguardia dell’ambiente e quindi la politica di **sviluppo turistico** della Regione, la sicurezza dei centri urbani e delle attività produttive presenti.

La priorità di tale politica, oltre che dalla peculiarità geomorfologica e geolitologica del territorio, è confortata dai dati relativi alla grande capacità progettuale che è andata ben oltre quanto programmato nel DocUP, e che per sua natura non è esauribile, data l’impossibilità di poter governare definitivamente fenomeni fisici di tale portata. Ciò è da tenere in particolare considerazione anche alla luce degli *Orientamenti Strategici per la Politica di Coesione 2007/13* in cui tra i principi da tener fermi nella programmazione dei PO si afferma che *gli Stati membri e le regioni devono perseguire l’obiettivo dello sviluppo sostenibile e favorire le sinergie tra la dimensione economica, sociale e ambientale. La strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l’occupazione e i programmi nazionali di riforma sottolineano il ruolo dell’ambiente per la crescita, la competitività e l’occupazione. Occorre tener conto della protezione dell’ambiente nella preparazione dei programmi e dei progetti volti a promuovere lo sviluppo sostenibile.*

La redazione del *Piano Stralcio di Bacino* rappresenta uno strumento di pianificazione che, come già rilevato nell’esperienza attuale, è di cruciale importanza per la buona attuazione della politica. Allo stesso modo, è da segnalare l’esistenza di procedure consolidate sia al

---

<sup>17</sup> Citazione dal Rapporter della Commissione Europea durante il Comitato di Sorveglianza del 14.12.06.

livello di Servizio, che in generale al livello dei beneficiari finali, che hanno reso, e quindi presumibilmente *renderanno* agevole e lineare il processo di attuazione della *policy*.

2. Per quanto riguarda il processo di programmazione in corso, dall'esperienza presa in esame, si ritiene di poter individuare come *best practice* non tanto i particolari procedurali, quanto **la pratica della pianificazione** che, in ultima analisi, ha rappresentato il maggior fattore di successo dell'Azione 3.1.3.

La pianificazione degli interventi, soprattutto per le misure che individuano Enti Pubblici come beneficiari, è di per sé già una buona garanzia per un'attuazione lineare del programma. A questo scopo si segnala la necessità di:

- una conoscenza approfondita, secondo le tecniche di indagine appropriate ai singoli casi, della realtà del problema alla base della *policy*;
- un processo di concertazione tra gli attori coinvolti .

Il tema della conoscenza è legato a quello della possibilità di osservare *in progress* la direzione che prende il programma e, eventualmente apportare le dovute correzioni. Bisogna considerare quindi un sistema di indicatori, adeguati ai singoli casi, che siano in grado di restituire un quadro attendibile della realtà. L'UE fornisce una Guida dettagliata alla quale uniformarsi in tema di valutazione e monitoraggio. In sede di programmazione si ritiene di notevole utilità il **coinvolgimento degli attori detentori delle conoscenze tecniche relative ai singoli casi, quindi delle strutture che saranno deputate come responsabili delle future Azioni**. Inoltre, dall'analisi condotta sull'Azione 3.1.3, si può trarre come ulteriore apprendimento la necessità di ideare indicatori, oltre che ben tarati, facilmente implementabili, chiari e non suscettibili di interpretazione da parte dei beneficiari finali che devono produrre i dati. Ciò è da considerarsi di non trascurabile importanza se, come affermato nel corso del *Comitato di Sorveglianza* del 5 ottobre 2006, (...) *nel ciclo 2007/13 la Commissione Europea attribuirà importanza e giudicherà non tanto l'avanzamento di spesa dei programmi, quanto le realizzazioni effettuate*.

3. Un programma complesso come quello di un DocUP, o di un POR a venire, si coniuga in un gran numero di strutture diverse che, se pur interconnesse dall'Autorità di Gestione, presentano risposte a problemi diversi e utilizzano procedure attuative differenti. La buona conoscenza da parte di tutti gli attori dei regolamenti UE e di tutte le loro peculiarità è un presupposto ineliminabile. Inoltre, dato il carattere globale e sistematico di un programma di questo tipo sarebbe auspicabile una comunicazione continua non solo delle singole Azioni con l'AdG ma anche tra parti interconnesse del programma. Dall'osservazione effettuata con la partecipazione agli ultimi due Comitati di Sorveglianza (ottobre e dicembre 2006) tale aspetto non è sembrato emergere come pienamente maturo. Quindi, un primo aspetto che si ritiene utile sottolineare è quello della **comunicazione orizzontale, oltre che verticale, tra gli attori attuatori del programma**.

Nei casi in cui i beneficiari finali sono Enti Pubblici, o soggetti privati in numero contenuto che concorrono in azioni pubbliche, si potrebbero prevedere dei tavoli semestrali, sulla falsa riga di Comitati di Sorveglianza, che mettano in comunicazione diretta il Servizio Responsabile di Azione con i propri beneficiari, allo scopo di tenere sotto controllo il corretto svolgimento dell'attuazione, avere un coinvolgimento più diretto nel monitoraggio, e contribuire all'acquisizione di **un linguaggio comune**, nonché **condividere buone prassi**.

Non è ipotizzabile che tutti i dirigenti e funzionari dei Servizi coinvolti siano informati dei meccanismi UE e dei relativi aspetti normativi: tuttavia, questa conoscenza, da parte di tutti gli attori, è un fattore di non trascurabile importanza nell'implementazione dell'intero programma. Si consiglia quindi di dedicare un ruolo ampio all'*assistenza tecnica* che dovrebbe farsi carico di istruire i vari soggetti. Dall'analisi condotta, si ritiene opportuno consigliare di non limitare l'attività di "istruzione" alla fase che precede l'inizio dell'attuazione, ma mantenerla come funzione dell'*assistenza tecnica* durante tutto il periodo di attuazione.

Alla luce di quanto emerso nel corso dell'analisi dell'Azione 3.1.3, ciò è ancor più utile al livello delle piccole strutture come quelle di Comuni (quando si trovano a ricoprire il ruolo di beneficiari finali) e dei beneficiari finali in genere: in questi casi, dall'analisi delle schede di monitoraggio e dalle interviste condotte ai consulenti preposti all'attività del monitoraggio, si registrano notevoli carenze nella comprensione, e più in generale nella conoscenza, delle normative UE.

## Bibliografia.

### Testi:

- Bulsei, Gian Luigi  
2005 *Ambiente e politiche pubbliche*, Carocci, Roma.
- King J.A., Lyons Morris L., Taylor Fitz-Gibbon C.  
1987 *How to assess Program Implementation*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA
- Pichierri, A.  
2005 *Introduzione alla sociologia dell'organizzazione*, Laterza, Bari.
- Rebora, G.  
2004 *Manuale di organizzazione aziendale*, Carocci, Roma.

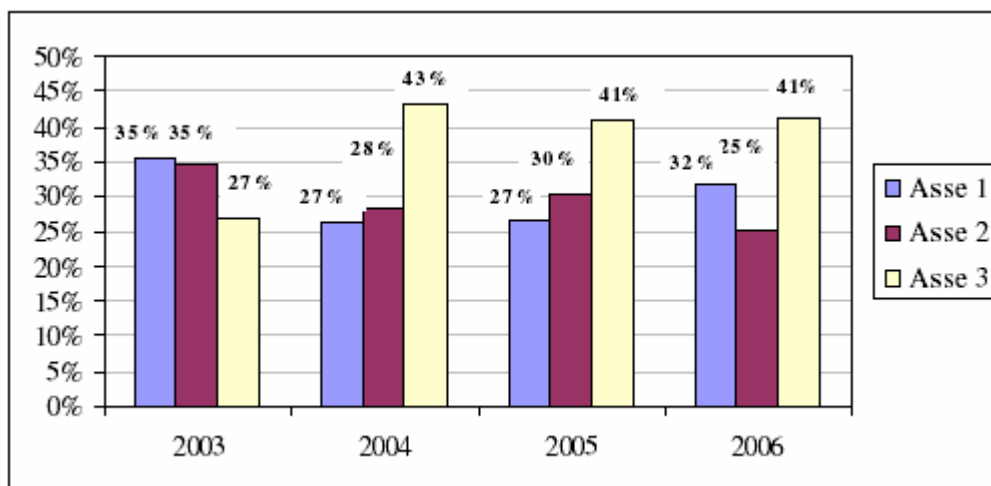
### Documenti:

- Commissione della Comunità Europea, *Regolamento (CE) 1260/1999*
- Commissione della Comunità Europea, *Regolamento (CE) 438/2001*
- Commissione della Comunità Europea, *Regolamento (CE) 448/2001*
- Commissione della Comunità Europea, *Regolamento (CE) 1080/06*
- Commissione della Comunità Europea, *Regolamento (CE) 1081/06*
- Commissione della Comunità Europea, *Regolamento (CE) 1083/06*
- Commissione della Comunità Europea, *Regolamento (CE) 1084/06*
- Commissione della Comunità Europea, *Regolamento (CE) 1180/06*
  
- MEF-DPS, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-13 (bozza tecnico amministrativa) aprile 2006.*
- MEF-DPS, *Quadro Strategico per il Mezzogiorno*
- Regione Abruzzo, *Documento Unico di Programmazione Obiettivo 2 (2000-2006).*
- Regione Abruzzo, *DOCUP OBIETTIVO 2 (2000-2006) Complemento di Programmazione.*
- Regione Abruzzo, *DOCUP OBIETTIVO 2 per il 2000/2006 Punto 3 Stato di Attuazione al 30.11.06*
- Regione Abruzzo, *DOCUP OBIETTIVO 2 per il 2000/2006 Rapporto annuale di esecuzione 2005.*
- Regione Abruzzo, *DOCUP OBIETTIVO 2 per il 2000/2006 Circolare esplicativa.*
- Regione Abruzzo, *Ruoli e responsabilità dei beneficiari finali di progetti infrastrutturali cofinanziati dal DocUP Abruzzo 2000-2006.*
- Regione Abruzzo, *Documento Strategico Preliminare per la redazione del Quadro di Riferimento Strategico Nazionale (2005)*
- Regione Abruzzo, *Piano Stralcio Di Bacino Per L'Assetto Idrogeologico Dei Bacini Di Rilievo Regionale Abruzzesi e del Bacino Interregionale del Fiume Sangro – Fenomeni Gravitativi e Processi Erosivi.*
- SIM Società Italiana di Monitoraggio, *DocUP Obiettivo 2 (2000-2006) Rapporto di Aggiornamento della Valutazione Intermedia vol. I e II.*

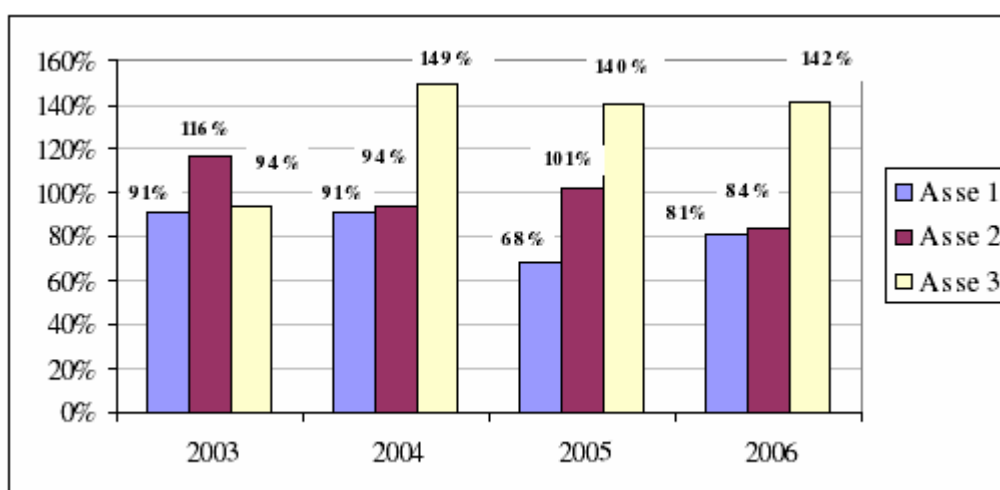
## Allegato 1: Contribuzione alla spesa per Assi e per anno.

Fonte: Stato di attuazione al 30.11.06, Punto 3 del Comitato di Sorveglianza del 13 e 14 dicembre 2006, documento elaborato dall'Autorità di Gestione.

*Il grado di contribuzione "assoluta" alla spesa per anno e per Assi (2003-06).*

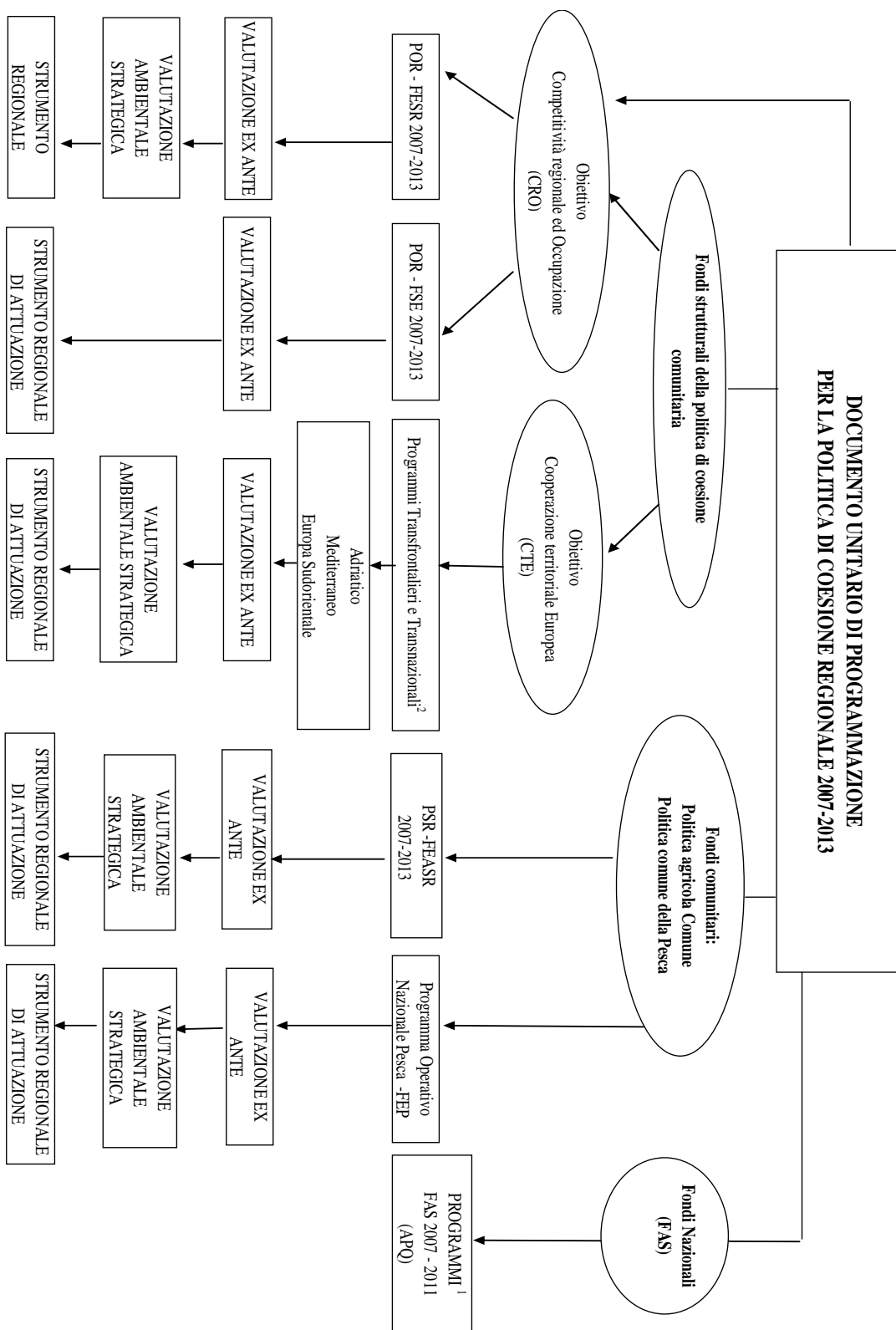


*Il grado di contribuzione "ponderata" (al peso finanziario) alla spesa per anno e per Assi (2003-06).*



## Allegato 2. Quadro generale della programmazione.

Fonte: documentazione elaborata dell'Autorità di Gestione per incontri con il partenariato.





**Allegato 3. Avanzamento della programmazione e PO da definire (a dicembre 2006).**

*Fonte: documentazione elaborata dell'Autorità di Gestione per incontri con il partenariato.*

<i>Avanzamento del processo di programmazione.</i>
- Documento Strategico Nazionale (bozza tecnico-amministrativa)
- Documento Strategico Mezzogiorno
- Documento Strategico Regionale
- Piano Regionale di Sviluppo, che assume valenza di documento unitario di programmazione regionale (in fase di completamento)

<i>Programmi Operativi da definire</i>
- POR FESR
- POR FSE
- PO Cooperazione territoriale europea
- Piano di Sviluppo Rurale – FEASR
- Piano Nazionale per la pesca – FEP
- Intese istituzionali di programma (FAS)