

LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE TERRITORIALI IN UN CONTESTO
EUROPEO. CAPACITÀ ISTITUZIONALE E GESTIONE DEI CONFLITTI.

Gianluca CRISTOFORETTI¹, Hilda GHIARA²

1 Centro di Ricerca "Go-UP"

D.I.E.M. Università degli Studi di Genova via Francesco Vivaldi 2 16126 GENOVA

2 Centro di Ricerca "Go-UP"

D.I.E.M. Università degli Studi di Genova via Francesco Vivaldi 2 16126 GENOVA

SOMMARIO

Il contributo presenta i primi risultati del programma di ricerca sviluppato dal centro *Go-UP-Governance of Urban Policies* sul tema "Valutazione delle politiche di riqualificazione urbana: governance, capacità istituzionale e gestione dei conflitti". Il lavoro svolto si inserisce all'interno delle attività del progetto europeo Interreg IIIB denominato "C.V.T. Centri di Valutazione Territoriali", finanziato nell'ottobre 2002.

L'attività di ricerca relativa al tema *Governance, Capacità Istituzionale e Gestione dei Conflitti* mira a individuare un set di indicatori di supporto alla programmazione regionale (e provinciale) nei differenti paesi, attraverso i quali individuare "aree obiettivo" in termini di Capacità Istituzionale. Sulla base della classificazione delle aree saranno definite linee guida e criteri per la valutazione dei progetti di riqualificazione urbana.

1 LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE TERRITORIALI: CAPACITÀ ISTITUZIONALE E GESTIONE DEI CONFLITTI

1.1 Il progetto “C.V.T. – Centri di Valutazione Territoriali”

L'attività di ricerca relativa al tema della capacità istituzionale e gestione dei conflitti sviluppata dal centro Go-UP è principalmente orientata a conferire un carattere operativo a due concetti-chiave, capacità istituzionale e conflitto, che sono stati oggetto di precedenti studi e confronti critici di carattere teorico e di alcune prime sperimentazioni operative (Cristoforetti G., Ghiara H., 2002 a).

L'attività si inserisce all'interno del progetto Interreg III “C.V.T.” (partner Regione Liguria, Regione Piemonte, Comunitat Valenciana, Diputacion de Malaga, DRE PACA). Il progetto è finalizzato a incrementare i fattori di certezza delle scelte politiche e economiche della Pubblica Amministrazione, a proporre e sperimentare innovative procedure di controllo e accompagnamento dei processi di attuazione di progetti complessi mediante: l'attivazione dei Centri di Valutazione Territoriali (C.V.T.) o ex novo, o attraverso un diverso utilizzo di strutture preesistenti interne alle amministrazioni partner del progetto; l'attivazione di una rete europea di C.V.T. tra i partner del progetto.

Le linee di azione del progetto sono: elaborazione e applicazione di valutazioni di fattibilità (aspetti economico - estimativi, aspetti architettonico - urbanistici e loro reciproche interrelazioni); recepimento e accompagnamento di progetti locali, integrazione tra progetti; procedure e metodologie di gestione dei conflitti e procedure di concertazione.

Il progetto di cooperazione transnazionale tra Spagna, Francia e Italia, ha, per noi, l'obiettivo concreto di supportare, attraverso analisi comparative, l'importante processo di *revisione* che sta interessando la *programmazione territoriale* sia a livello locale, sia a livello nazionale (riconducibile in primo luogo all'introduzione di istitutivi innovativi quali i programmi complessi e la programmazione negoziata). Da questo particolare punto di vista è possibile far scaturire alcune questioni chiave:

In quale misura l'indipendenza istituzionalizzata della funzione della valutazione è legittimata dall'organizzazione (istituzione)?

Come le percezioni cambiano e si forma il consenso intorno alle raccomandazioni delle valutazioni (sia dal punto di vista tecnico che politico)?

Quali sono i canali formali ed informali di diffusione delle informazioni di natura valutativa (all'interno delle organizzazioni)?

Una prima risposta alle esigenze poste dai nuovi istituti per la gestione degli interventi di trasformazione del territorio è la definizione di una *diversa interpretazione* del sistema

regionale (obiettivi comuni tra soggetti locali, sistemi ambientali e paesaggistici, ecc.) capace di permettere la proposta di una o più *visioni strategiche* per orientare e mettere in rete politiche ed interventi al fine di concretizzare *strategie integrate* di sviluppo locale.

Questo processo, però, non può prescindere dall'individuazione delle forme di aggregazione e dal definire criteri e sistemi di *valutazione* delle coerenze (e ovviamente delle conflittualità) e delle compatibilità tra le diverse politiche, programmi e progetti (attuali e potenziali). Di fatto, quindi, costruire degli indicatori capaci di leggere la capacità di *Governance* sia interna che esterna dei soggetti operanti sul territorio regionale per guidare le scelte di programmazione.

L'azione si configura attraverso la costruzione, all'interno dei CVT territoriali, di una metodologia che renda *possibile individuare aree o situazioni di particolari criticità o eccellenza*, su cui innescare progetti, sperimentazioni ed azioni concrete.

La modalità da noi prescelta è indirizzata alla costruzione di un set di indicatori (di situazione, di risposta e valutativi) relativi a:

Indicatori di governance esterna. Incrociando un'analisi dalla *capacità di progetto* locale (PRUSST, PRU, POI, ecc.), la *capacità di ottemperare alle indicazioni pianificatorie* (PUC, Piani di Zona, ecc.), analisi effettuate a cura di altri soggetti operanti all'interno del progetto, la *capacità di gestione* del processo (capacità di spesa, qualità degli interventi, ecc.), la *capacità di costruire reti* (tra soggetti istituzionali e privati, tra l'altro confrontabile con l'impostazione francese che premia la capacità di aggregazione in fase di scelta) al fine di definire una mappatura (con pesi ponderati) di "Capacità" che possa essere di volta in volta interrelata con specifici campi d'azione (ambientale, sociale, economico, ecc.) per tracciare dei *profili territoriali* in grado di guidare le scelte programmatiche (si passa dalle zone ai profili).

Indicatori di governance interna. Contestualmente all'individuazione dei profili territoriali (all'interno di un'area campione es. provincia della Spezia), ed una volta evidenziate zone di eccellenza e zone inesprese, sarà possibile un'analisi della capacità di processo delle singole realtà locali (una sorta di "vivacità istituzionale"), evidenziando in questo modo criteri di valutazione (capacità istituzionale, gestione di elementi di conflitto, analisi costi benefici, verifica degli elementi di processo, ecc.) che permetteranno di individuare parametri utili, sia in fase di proposta (ex ante) che in fase di accompagnamento (in itinere), all'amministrazione regionale per un effettivo "progetto qualità", dalla scelta alla realizzazione.

1.2 Sul ruolo della valutazione e dei C.V.T.

Le trasformazioni territoriali, focus delle valutazioni oggetto della nostra ricerca, sono spesso caratterizzate da uno scarto tra previsioni ed esiti. E' come se, "all'atto pratico, gli attori non

riuscissero ad imparare dall'esperienza propria e di altri e si ritrovassero ogni volta in balia di eventi che non riescono a controllare" (Bobbio L., 1995)

Ci si chiede allora se è possibile una qualche forma di apprendimento che consenta di padroneggiare un po' meglio gli eventi che influenzano la programmazione delle trasformazioni territoriali. L'obiettivo non è sconfiggere l'incertezza ma "rafforzare l'attenzione ai risultati realizzando il principio delle responsabilità dell'azione pubblica che *promuove l'apprendimento organizzativo attraverso l'analisi delle pratiche* (rapporto tra informazione valutativa e processo decisionale, in particolare nel nostro caso programmazione regionale). Da questo punto di vista, appare estremamente significativa l'esperienza attinente le azioni per lo sviluppo sostenibile. Quindi se è vero che:

valutazione \Leftrightarrow apprendimento

allora si può elaborare un metodo di valutazione dell'attività dei soggetti locali (enti locali e reti locali), anche in relazione ai seguenti aspetti (cfr. Donolo C., 1997).

La *tematizzazione*, intesa come la capacità di accomunare fatti, notizie, testi in base ad un tema dominante; risulta estremamente importante per i diritti di nuova generazione (come detto da esempio la sostenibilità).

Se esiste una tematizzazione appropriata significa che le istituzioni locali (nel nostro caso i comuni, unità di valutazione) hanno lavorato bene nella produzione del sapere necessario, nella sua diffusione, nel rendere attendibili professionalità e competenze, nell'aver regolato il gioco tra le varie istanze chiamate a dire la loro. *Nella formulazione di criteri per la programmazione regionale come può essere tradotto?*

Una volta individuato, un tema si verifica se gli enti locali hanno contribuito al processo di tematizzazione attraverso politiche locali e pianificazione:

sono state attuate Agende XXI locali?

sono stati realizzati interventi "sostenibili"?

sono stati introdotti criteri di sostenibilità nella programmazione locale?

La *selezione delle soluzioni* è un ulteriore fattore condizionante nella valutazione delle soluzioni, anche se non è sempre aderente alla natura del problema, né all'entità delle risorse impiegabili, ma si verifica spesso attraverso una tipologia di selezione che potremmo definire "avversa": viene infatti scelta soluzione che più si presta ad essere assorbita e praticata dalla logica istituzionale, anche se non la più coerente. Quindi se sono state introdotte soluzioni innovative significa che l'istituzione ha lavorato bene:

nella costruzione del nesso problema-soluzione

nella flessibilizzazione della struttura e delle routine

Nella formulazione di criteri per la programmazione regionale come può essere tradotto? Ad esempio si possono scegliere alcuni problemi emblematici (elementi di conflittualità a scala urbana) e si verifica come gli enti locali hanno attuato significative selezioni di soluzioni attraverso politiche locali e pianificazione.

Le *forme dell'interazione* tra gli attori e in particolare la capacità di coesistere e collaborare anche all'interno di conflittualità, sono un ulteriore elemento dell'analisi. La presenza di forme di cooperazione tra istituzioni e con altri attori implicano una attività a somma positiva:

nella gestione delle conflittualità interne alle forme di cooperazione;

nella capacità di mobilitare (e/o farsi mobilitare da) soggetti esterni.

Nella formulazione di criteri per la programmazione regionale come può essere tradotto? Per possono essere analizzate le principali iniziative di tipo volontario (per es. programmi complessi, programmi europei, ma anche Protocolli d'Intesa) ed osservate le forme di interazione (strumenti e procedure formali e informali) e l'attitudine alla gestione delle conflittualità.

1.3 Obiettivo e articolazione dell'attività DI.E.M./Go-UP

Gli obiettivi specifici della ricerca sono definiti nel quadro di quelli assunti dal progetto C.V.T.- Centri Valutativi Territoriali. In tale quadro l'obiettivo perseguito è l'“assemblaggio” di competenze differenti sul tema della valutazione di progetti territoriali (aspetti sociali, urbanistici, economico-estimativi) al fine di definire criteri guida per la programmazione, che siano frutto di una prospettiva integrata sul tema della valutazione stessa. Ciò premesso gli obiettivi della ricerca che sarà condotta dal Centro Go-UP possono così riassumersi:

proporre *un'interpretazione* condivisa tra i diversi partner transnazionali sui concetti-chiave di “Capacità Istituzionale” e “apprendimento istituzionale” (in particolare individuare quali fattori concorrano e/o risultino determinanti nel definire processi di costruzione di Capacità istituzionale in relazione ad azioni di governance urbana);

individuare le *forme di aggregazione* che operano sul territorio con particolare attenzione ai livelli di governo, i soggetti istituzionali che è attualmente possibile associare ai processi sopra descritti;

individuare gli elementi che caratterizzano i casi di *conflittualità urbana*, degli strumenti utilizzati per la gestione del conflitto, delle forme di cooperazione e di concertazione tra attori.

definire *criteri e sistemi di valutazione delle coerenze e compatibilità* tra le diverse politiche di rete, di programma e di progetto (individuare metodologie di analisi e valutazione dei programmi e delle politiche urbane e territoriali; studiare e elaborare criteri per l'effettiva legittimazione della valutazione come elemento integrante del processo decisionale e momento fondamentale della programmazione strategica)

proporre linee guida per la programmazione a livello regionale, con un'attenzione specifica anche all'efficace perseguimento delle politiche di cooperazione transfrontaliera.

2 IL METODO DI LAVORO

Il metodo di lavoro elaborato individua tre linee di azione, riconducibili a:

un'attività di scambio di esperienze a livello transnazionale, che ha consentito di discutere l'elaborazione del glossario ed ha permesso un confronto critico sugli indicatori individuati e proposti dal centro Go-UP in relazione a tema "Governance, Capacità istituzionale e gestione del conflitto";

l'elaborazione di un glossario relativo al tema "Governance, Capacità istituzionale e gestione del conflitto";

la definizione di un progetto di valutazione nell'ambito dell'azione pilota della Regione Liguria.

2.1 *Il glossario*

La formulazione del glossario persegue l'obiettivo della definizione di un linguaggio comune tra i diversi partner transnazionali del progetto C.V.T.

L'elaborazione del documento si basa su criteri specifici relativi alla selezione dei termini e delle espressioni-chiave ed alla selezione delle fonti. Per quanto concerne la selezione dei termini, il criterio adottato nell'ambito dell'attività del centro Go-UP è stato quello di individuare preliminarmente alcuni ambiti tematici e successivamente selezionare i termini sulla base del loro valore d'uso in relazione all'attività.

Lo scambio con i partner e la costruzione condivisa del glossario sono gestiti attraverso quattro distinte fasi di lavoro, tre già realizzate e la quarta in corso di realizzazione.

La prima fase è la presentazione ai partner della proposta di termini indirizzata al confronto critico ed alla discussione di:

- criteri di selezione dei termini e degli ambiti tematici individuati;
- scelta delle fonti e motivazioni.

Sulla base della presentazione dei progetti pilota dei diversi partner, il glossario è stato integrato con le parole – chiave utilizzate, secondo un metodo adottato da tutti i gruppi di lavoro del progetto C.V.T. (seconda fase).

La terza fase è stata l'invio del glossario tradotto in lingua francese ai partner del progetto.

La quarta fase sarà l'inserimento del glossario nel sito Internet www.interregcvt.org a supporto dell'attività di networking, ed il suo aggiornamento ed integrazione nel corso dell'implementazione del progetto CVT.

2.2 *Il set di indicatori per il tema “governance, capacità istituzionale e gestione del conflitto”*

L’elaborazione del set di indicatori per il tema “governance, capacità istituzionale e gestione del conflitto” è articolata in tre fasi.

La prima fase è la proposta presentata nell’ambito della riunione transnazionale tenutasi a Genova nell’aprile 2003; in questa fase sono state individuati quattro ambiti tematici (progettualità e costruzione della conoscenza, ambiente, trasporti e gestione dei conflitti).

Per ognuno degli ambiti sono state elaborate questioni – chiave (definite come le domande alle quali si intende rispondere attraverso l’elaborazione / applicazione di indicatori).

La seconda fase di lavoro relativa all’elaborazione del set di indicatori è la rielaborazione delle questioni poste nell’ambito della riunione di Genova, sulla base del documento proposto da DRE PACA e assunto come riferimento condiviso da tutti i partner del progetto CVT. La rielaborazione è stata presentata nell’ambito della riunione transnazionale a Malaga nel giugno 2003 ed è presentata nel paragrafo successivo.

La terza fase è l’individuazione di indicatori valutativi per l’azione pilota della Regione Liguria ed è descritta nel capitolo 4. *Il progetto pilota “governance, capacità istituzionale e gestione del conflitto” – Regione Liguria.*

La rielaborazione della proposta di elementi descrittivi presentata ai partner si è basata sull’integrazione tra:

- i commenti pervenuti da parte dei diversi partner alla proposta di regione Liguria in merito al sotto-tema “governance, capacità istituzionale e gestione del conflitto”;
- il documento di classificazione delle tipologie di indicatori elaborato da DRE ACA e assunto come riferimento da tutti i partner;
- il confronto su documenti europei assunti come riferimento per l’attività relativa al sotto-tema “governance, capacità istituzionale e gestione del conflitto” (Libro Bianco sulla Governance Europea” (ottobre 2001); “Ex-ante evaluation, a practical guide” (dicembre 2001); Communication from the Commission on Impact Assessment” (giugno 2002); Secondo Rapporto sulla Coesione”; Programma di Azione Politica di Tampere)

Il principio chiave di coesione territoriale sostenuto all’interno di questi documenti ed attualmente oggetto di grande attenzione a livello europeo propone il concetto di coesione territoriale come base necessaria per realizzare le altre forme di coesione (economica, sociale, ecc.).

È in questo quadro che trovano riferimento le scelte relative ai temi per la costruzione del set di indicatori, indirizzata all’analisi dei seguenti temi-chiave:

Capitale territoriale e “valore aggiunto territoriale” (cfr. Dematteis, 2001).

Capacità Istituzionale e valutazione istituzionale

Prevenzione e gestione del conflitto

Ad ognuno dei temi chiave sono ricondotte questioni generali cui si vuole offrire un contributo in termini di metodologie di indagine e di sperimentazione empirica nell'ambito del progetto C.V.T.

Al primo tema sono associate le seguenti questioni: qual è il “capitale territoriale” mobilitato dal programma di riqualificazione urbana? Qual è il “valore aggiunto territoriale” prodotto?

Al secondo tema sono associate le seguenti questioni: quale è la realizzabilità dei programmi dal punto di vista politico istituzionale? C'è stata costruzione di “Capacità Istituzionale” e ricadute sulla programmazione?

Al terzo tema, prevenzione e gestione del conflitto, sono associate le seguenti questioni: quali sono i possibili costi e benefici per ciascuno dei soggetti coinvolti? Come sono state gestite le conflittualità nella distribuzione e produzione dei costi/benefici?

Una volta inquadrato il tema nella più ampia agenda politico-istituzionale dell'Unione Europea la rielaborazione degli elementi descrittivi è stata sviluppata lungo la traiettoria individuata rispetto agli obiettivi del partner regionale (Regione Liguria), che può essere ricondotta al seguente interrogativo: *come valutare la capacità istituzionale e la costruzione di capacità istituzionale a supporto della programmazione regionale?*

La proposta individua innanzitutto delle premesse di lavoro così sintetizzabili.

La *performance di obiettivo* (cui fanno riferimento gli indicatori di efficacia e di efficienza) non può prescindere da alcune considerazioni preliminari in termini di elementi di analisi e regole strutturali.

Per quanto riguarda gli elementi di analisi sarà necessario prendere in considerazione: le diversità di scala e di temi dei programmi, la diversità di regole in aree diverse, la diversità di regole nel tempo, il comportamento ai confini, la definizione “astratta” dell'intorno.

Per quanto riguarda quelle che definiamo regole strutturali sarà necessario porre l'attenzione sulle regole che modificano la capacità istituzionale per adiacenza e contaminazione con realtà a capacità istituzionale maggiore o minore e le regole che possono invece essere riferite a criticità o opportunità.

La performance d'intervento (cui fanno riferimento gli indicatori di processo, di produzione, di qualità, di soddisfazione) non può a sua volta prescindere da alcune considerazioni preliminari in termini di elementi di analisi e regole congiunturali o eventi.

Per quanto riguarda gli elementi di analisi sarà necessario prendere in considerazione: la diversità di scala e di tempi; la diversità di regole procedurali in programmi differenti; la diversità di regole alle diverse scale (U.E., programmi nazionali e locali, ecc.).

Per quanto riguarda quelle che definiamo regole congiunturali o eventi l'attenzione è focalizzata sul tema dei conflitti territoriali.

Una volta definito il contesto operativo mediante le precisazioni appena esposte è possibile descrivere il quadro di strumenti che possono essere applicati nell'ambito dell'azione pilota sul tema “governance, capacità istituzionale e gestione del conflitto”, con specifico

riferimento alle tipologie di indicatori assunti consensualmente di partner del progetto C.V.T. (documento DRE PACA).

Indicateurs d'environnement

Si suddividono in *indicateurs de préférences* (che indicano le aspettative degli utenti) e *indicateurs de situation* (che caratterizzano il contesto umano e socio-economico).

Per l'analisi della capacità istituzionale a supporto della programmazione regionale le domande poste in relazione a quelli che sono definiti *indicateurs d'environnement* sono: Qual è la progettualità espressa dalle singole amministrazioni locali? A titolo esemplificativo contribuiscono a rispondere a questa domanda indicatori quali: il numero e la tipologia dei progetti presentati dalle singole amministrazione, ecc.

Quali risorse sono state mobilitate dalle singole amministrazioni per i programmi? A titolo esemplificativo contribuiscono a rispondere a questa domanda indicatori quali: il rapporto tra risorse pubbliche/private, ecc.

Indicateurs de moyen

Mirano a descrivere il volume (unità fisiche) e i costi dei mezzi utilizzati (agenti, prestazioni, crediti, ecc.) nel processo di produzione del progetto. Questi indicatori hanno un'utilità essenzialmente operativa.

Per l'analisi della capacità istituzionale a supporto della programmazione regionale la domanda posta è: quali sono le caratteristiche del sistema di azione? A titolo esemplificativo contribuiscono a rispondere a questa domanda indicatori quali: la natura delle relazioni esistenti (conflittuale, cooperativa, negoziale, ecc.)

Indicateurs de production

Sono destinati a misurare il risultato diretto del progetto, quello che si definisce risultato intermedio in rapporto a risultato finale.

Per l'analisi della capacità istituzionale a supporto della programmazione regionale la domanda posta è: quali sono le progettualità in atto e le relative risorse impiegate?

Indicateurs de resultats finals

Si suddividono in *indicateurs d'impact* (che traducono degli aspetti dell'evoluzione dell'ambiente considerati direttamente imputabili all'azione) e *indicateurs d'effet* (che indicano aspetti dell'evoluzione dell'ambiente solo in parte imputabili all'azione) .

Per l'analisi della capacità istituzionale a supporto della programmazione regionale la domanda posta è: quali sono i risultati in termini di gestione politico-istituzionale? Quali sono i risultati in termini di capacità di mobilitazione delle amministrazioni? A titolo esemplificativo contribuiscono a rispondere a questa domanda indicatori quali il numero di iniziative collegate ai programmi attivati, ecc.

Indicateurs d'efficience

Traducono il rapporto tra le realizzazioni ottenute i mezzi impiegati per l'azione. Per l'analisi della capacità istituzionale a supporto della programmazione regionale la domanda posta è: qual è il rapporto tra risorse attivate attraverso i programmi e risorse locali?

Indicateurs d'efficacité

È il rapporto tra le realizzazioni ottenute e l'obiettivo prefissato. Per l'analisi della capacità istituzionale a supporto della programmazione regionale la domanda posta è: qual è il valore aggiunto territoriale determinato dal programma?:

Indicateurs de qualité

Si suddividono in *indicateurs de process* (che misurano la conformità della tappe del processo del programma in relazione alle procedure) e *indicateurs de satisfaction* di soddisfazione (che misurano la soddisfazione del destinatario del progetto, o quella del personale, o quella del fornitore). Per l'analisi della capacità istituzionale a supporto della programmazione regionale la domanda posta è: quali sono i risultati in termini di gestione dei conflitti? Quali sono i risultati del programma in termini di partecipazione? A titolo esemplificativo contribuiscono a rispondere a questa domanda indicatori quali: il numero di agreement raggiunti/implementati, le forme di partecipazione attuate e il l'impatto sulle politiche.

2.3 Scambio di esperienze sul set di indicatori: il confronto con i partner transnazionali

La proposta presentata a Genova è articolata in quattro ambiti tematici, ai quali sono ricondotti quattordici elementi descrittivi (cfr. paragrafo 3.1). Contestualmente alla presentazione sono stati distribuiti ai partner dei questionari ai fini di raccogliere alcune prime osservazioni utili a strutturare il confronto.

I questionari - condivisi da tutti i gruppi di lavoro - contengono le seguenti voci, individuate in una serie di confronti preliminari tra i partner locali di Regione Liguria:

- livello di significatività attribuito all'indicatore
- costo dell'indicatore
- attuale utilizzo dell'indicatore
- livello di applicabilità dell'indicatore.

Il questionario comprende inoltre un'indicazione sulla scala territoriale alla quale l'indicatore può essere applicato (area vasta, scala locale).

Raccolta dei questionari di valutazione e elaborazione delle risposte sotto forma di istogrammi

I risultati del questionario sono stati restituiti sotto forma di istogrammi. I risultati possono essere così sintetizzati.

Livello di significatività attribuito all'indicatore - I partner esprimono un livello di significatività alto e condiviso relativamente ai seguenti elementi proposti: presenza di relazioni interistituzionali stabili, densità di progetti per singola amministrazione, densità di

strumenti di certificazione ambientale (amministrazioni e imprese), numero di *agreement* per la gestione dei conflitti, rapporto tra programmazione/implementazione, le sinergie tra programmi di riqualificazioni e mobilità. Meno significative è giudicata la presenza di richieste di finanziamento, le relazioni tra amministrazioni e istituti di ricerca e le modalità di localizzazione di impianti “scomodi”. In generale si può rilevare una omogeneità di giudizio da parte dei diversi partner.

Costo dell'indicatore - Sono giudicati dati reperibili a costi contenuti i seguenti: densità di progetti per amministrazione, densità di strumenti di concertazione per amministrazione, richieste di finanziamento.

Risultano a costo giudicato elevato o abbastanza elevato i dati relativi a: relazioni interistituzionali, sinergie tra programmi di riqualificazione e mobilità relazioni stabili tra amministrazioni e istituti di ricerca, performance audit relativo ai processi attuativi, modalità di gestione della localizzazione di impianti “scomodi”. Anche in questo caso emerge una prevalente omogeneità delle risposte.

Attuale utilizzo dell'indicatore- Risultano diffusamente utilizzati a livello locale dai partner i seguenti elementi descrittivi: densità di progetti per amministrazione e numeri di richieste di finanziamento. Non risultano utilizzati seguenti elementi descrittivi: relazioni interistituzionali stabili; sinergie tra programmi di riqualificazione e mobilità, relazioni stabili tra amministrazioni e istituti di ricerca, performance audit relativo ai processi attuativi, numero di accordi per la gestione dei conflitti, rapporto tra programmazione e realizzazione

Livello di applicabilità dell'indicatore - Sono giudicati facilmente applicabili ai contesti locali: la densità di certificazioni ambientali per amministrazione, densità di strumenti concertazione, la valutazione del rischio. Gli unici elementi descrittivi giudicati non facilmente applicabili sono le relazioni stabili tra amministrazioni e istituti di ricerca.

Presentazione della rielaborazione della proposta

Sulla base delle indicazioni emerse dalla rielaborazione analitica delle risposte al questionario l'attenzione si focalizza sui seguenti elementi individuati attraverso l'incrocio delle voci (significatività, costo, applicabilità, attuale utilizzo):

- relazioni stabili tra enti (relazioni interistituzionali);
- densità di progetti per amministrazione;
- sinergie tra programmi di riqualificazione e mobilità (inserito però nell'asse urbanistico);
- numero di accordi per la gestione/risoluzione dei conflitti per singola amministrazione;
- rapporto tra programmazione/realizzazione.
-

2.4 Il progetto pilota “governance, Capacità Istituzionale e gestione del conflitto per Regione Liguria”

Nella fase di sperimentazione è stato proposto come oggetto della valutazione la Provincia della Spezia. Questa prima analisi a scala provinciale consentirà, successivamente, l’individuazione delle aree per le quali sviluppare approfondimenti (sia metodologici, sia di raccolta ed interpretazione dei dati) alla scala sovracomunale e comunale. D.I.E.M. / GOUP, per meglio individuare la diversificazione delle aree (unità di analisi saranno le singole amministrazioni comunali della Provincia della Spezia) e per collocare queste in un contesto territoriale che abbia caratteristiche di “sistema”, ha scelto di effettuare un’analisi di “prossimità” relativamente alle scelte strategiche delle Amministrazioni Regionali limitrofe, al fine di evidenziare tendenze e “vocazioni” dei territori oggetto dell’analisi in relazione a territori non amministrati dal medesimo soggetto istituzionale. Di fatto si andrà a costruire una griglia all’interno della quale collocare la valutazione delle caratteristiche delle singole aree.

Come detto, quindi, gli indicatori da noi proposti dovranno essere in grado di fornire una valutazione in merito alla costruzione di Capacità Istituzionale e alla fattibilità politico istituzionale degli interventi, con particolare riferimento al tema della gestione dei conflitti. Per far ciò utilizzeremo indicatori per valutazioni *in itinere* ed *ex post*, al fine di fornire criteri utilizzabili dall’amministrazione regionale, e dai partner del progetto, per la costruzione di valutazioni *ex ante* in merito alla programmazione per interventi di riqualificazione urbana. Come è facilmente riscontrabile dalle schede proposte all’interno del documento abbiamo scelto di utilizzare tre tipologie di indicatori:

indicatori di situazione

indicatori di risposta

indicatori di valutazione

questo perché la complessità delle analisi ha determinato la necessità di due differenti livelli di lettura, i quali una volta messi a sistema (indicatori di situazione e di risposta) con le caratteristiche intrinseche delle progettualità espresse dal territorio, permettono di individuare le “aree obiettivo” che sono, di fatto, il risultato atteso dalle nostre valutazioni.

L’individuazione delle aree obiettivo per interventi di riqualificazione urbana permetterà di fornire successivamente le linee guida per la programmazione e gli strumenti consigliati per far fronte alle diverse soggettività e “vivacità amministrative” dell’area campione.

3 CONCLUSIONI

La gestione dei fondi strutturali, le procedure di cofinanziamento della Commissione Europea e l’introduzione di programmi di intervento territoriale a supporto delle politiche di

integrazione europea stanno favorendo azioni finalizzate ad *un'analisi sistematica dei programmi e delle politiche pubbliche* all'interno delle amministrazioni pubbliche centrali e regionali.

In questa prospettiva la valutazione, oggetto del progetto europeo, può agire come fattore di cambiamento all'interno delle organizzazioni pubbliche, rafforzando l'attenzione ai risultati e realizzando il principio della responsabilità dell'azione pubblica, che promuove *l'apprendimento organizzativo e istituzionale* attraverso l'analisi delle pratiche.

La complessità del processo decisionale è tale che risulta difficile, oggi, rintracciare nettamente il contributo della valutazione.

Si può parlare più di influenza della valutazione piuttosto che di uso oggettivamente circoscrivibile. La teoria delle organizzazioni e la letteratura economica *neo-istituzionalista* enfatizzano il ruolo delle procedure e delle pratiche istituzionalizzate, degli incentivi formali ed informali come quei fattori che strutturano il funzionamento delle organizzazioni.

L'istituzionalizzazione della valutazione risente dell'influenza di pratiche consolidate, di procedure standardizzate, della cultura e dei canali formali ed informali di creazione e condivisione del sapere organizzativo.

All'interno dei processi descritti la *legittimazione della valutazione* come elemento integrante del *processo decisionale* e momento fondamentale della *programmazione strategica* assume il carattere di problema – chiave e, al contempo, di concreta opportunità per l'apprendimento istituzionale.

In questa prospettiva il processo di elaborazione di un modello comune per la valutazione di programmi di riqualificazione urbana costituisce innanzitutto un'opportunità concreta per l'avvio di processi di istituzionalizzazione della valutazione a livello europeo, la quale inevitabilmente risente dell'influenza di pratiche consolidate, di procedure standardizzate, della cultura e dei canali formali ed informali di creazione e condivisione del sapere organizzativo.

4 Bibliografia

Emilio Biagini, Irlanda: sviluppo e conflitto alla periferia d'Europa, NEG, Genova, 1992.

Bobbio L., “Non rifiutarti di scegliere: un'esperienza di democrazia deliberativa”, in Cristoforetti G., Ghiara H., a cura di (2002a), *Progetto, conflitti e Territorio*, Alinea Editrice, Firenze, 2002

Bobbio L. (1995), in *Cento progetti cinque anni dopo. L'attuazione dei principali progetti di trasformazione urbana e territoriale in Piemonte*, Rosenberg & Sellier)

Cristoforetti G., Ghiara H., a cura di (2002a), *Progetto, Conflitti e Territorio*, Alinea Editrice, Firenze

- Cristoforetti G., Ghiara H. (2002b), *Il territorio della Capacità Istituzionale: processi selettivi tra ragione ed ideologia*, Alinea Editrice, Firenze
- Dau M. (2001) *Oltre la concertazione*, Le Monnier, Firenze.
- Donolo C. (1997), *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano.
- Franklin Dukes E. (1996), *Resolving public conflict. Transforming community and governance*, Manchester University Press, Manchester and New York
- Healey P. (1998) "Building Institutional Capacity through collaborative approaches to urban planning", *Environment and Planning A*, vol. 30, pp. 1531-1546
- Healey P. (1999), "Institutional Capacity-building, urban planning and urban regeneration projects" *FUTURA (Journal of the Finnish Society for Futures Studies)*, n.3.
- Maser C. (1996), *Resolving Environmental Conflict. Towards Sustainable Community Development*, St. Lucie Press, Delray Beach, Florida
- Rhodes R.A.W. (1997), *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham, Philadelphia
- Salone C. (1999), *Il territorio negoziato*, Alinea Editrice, Firenze.
- Stuart Hampshire, (2001), *Non c'è giustizia senza conflitto*, Feltrinelli, Milano.