

# ALLEGATO

## **Contenuti e capacita' d' attuazione dell'Asse V 'Citta' del QCS Obiettivo 1 2000-2006: I casi di Napoli e Catania**

di

Raffaella Y. Nanetti  
Professor, College of Urban Planning and Public Affairs  
University of Illinois at Chicago

Visiting Professor at the LSE, 2003-2004

Londra, dicembre 2003

## 1. Introduzione

Nel contesto del QCS 2000-2006 l'Asse V vi appare sia come una novità ma anche come l'ultimo degli Assi, sia per le ridotte dimensioni delle risorse ad esso destinate che per la relativa marginalità dei suoi indicatori rispetto alle variabili di rottura. Eppure, l'analisi più approfondita dell'Asse V che i due casi di studio hanno permesso porta ad una conclusione del tutto diversa. L'Asse V è veramente strategico per il perseguimento della finalità dello sviluppo nel Mezzogiorno ed il successo delle grandi città ne è la condizione *sine qua non*. La conclusione resta valida anche se la programmazione di interventi sull'Asse V richiede una capacità di integrazione di decisioni e di operatività tale che a tutt'oggi trova le città del Mezzogiorno impreparate. Ma non c'è alternativa alla sfida ed alla ricerca del risultato.

A tal riguardo, i due casi di studio scelti sono significativi perché analizzano due grandi città mediterranee ricche di *assets* e di opportunità ma anche di costrizioni e problemi altrettanto formidabili. Due città, Napoli e Catania, che con relativo successo si sono cimentate in tempo recente in tentativi di recupero urbano e rilancio economico, seguendo strategie e puntando su visioni per il proprio futuro diverse. Proprio per questa diversità di esperienze l'analisi dei contenuti e della capacità di attuazione dell'Asse V a Napoli e Catania può essere molto istruttiva e far capire meglio l'attendibilità dell'ipotesi portante del QCS per le città del Mezzogiorno fondata sull'inesco del 'circolo virtuoso che collega per iterazioni continue *rendimento istituzionale e partecipazione associativa dei cittadini* alle politiche di sviluppo'.

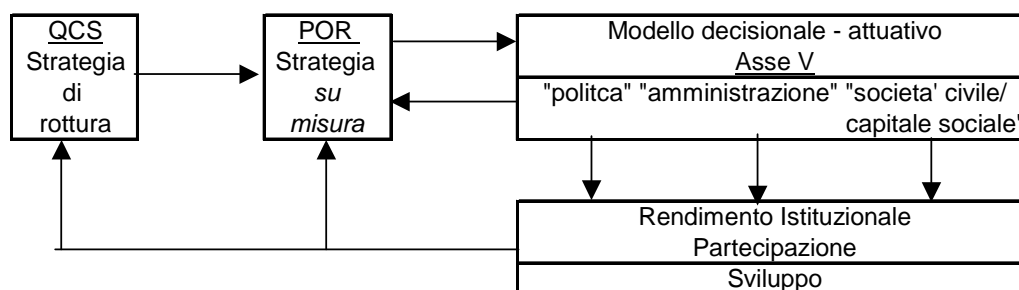
La ricerca che si è portata avanti si è proposta di verificare se e fino a che punto un tale innesco si sia avviato nelle due città a seguito della elaborazione programmatica dell'Asse V nel contesto del POR. Ciò significa, da un lato incorporare il concetto di rendimento istituzionale per poterlo valutare e dall'altro ricostruire le modalità e l'incidenza della partecipazione rispetto agli interventi d'Asse. La ricerca è stata condotta sul campo, avvalendosi pertanto anche di fonti primarie essenziali alla ricostruzione di quanto è avvenuto e sta avvenendo nelle due città. La metodologia ha incluso interviste a persone informate (*observers/resource persons/key respondents*), incontri informali di gruppo (*group discussions*), e visite sul posto (*site observations*).

La presentazione della ricerca è organizzata in sei parti, oltre all'introduzione. Si introduce lo schema che incorpora il concetto di rendimento istituzionale ai fini dello sviluppo, attribuendolo a tre diverse sfere di contributo. Si procede con l'analisi critica dei contenuti e dell'attuazione dell'Asse V nei POR di Campania e Sicilia. A questo fa seguito lo studio dei casi di Napoli e Catania, analizzati secondo le componenti del rendimento istituzionale. Si riprende poi il concetto di 'integrazione' ed i due casi vengono esaminati in termini di qualità della progettazione relativamente alla finalità di rappresentare modelli di progettazione integrata. In conclusione la ricerca mette a confronto i due casi per trarne gli elementi comparativi di conoscenza e da essi derivarne le dovute osservazioni propositive.

## 2. Schema concettuale d'analisi dei due casi

L'innescò del circolo virtuoso, o meccanismo di sviluppo autopropulsivo, che fa perno sul rendimento istituzionale e sulla partecipazione dei cittadini, dagli anni novanta e' materia al centro dell'interesse di studiosi dello sviluppo e di agenzie internazionali ad esso preposte, e dell'Unione Europea (LaCava e Nanetti 2000; LSE, 2003 e Gorizia;...world bank; ). Operativamente il dibattito e' relativo alle strategie piu' consone ai diversi contesti per innescarvi il meccanismo, mentre concettualmente si continua nell'elaborazione dei concetti di rendimento istituzionale e partecipazione. La ricerca s'inserisce in questo dibattito offrendo uno schema concettuale semplice ma comprensivo, presentato nella Figura 1.

Figura 1. Schema concettuale d'analisi dei due casi dell'Asse V



La strategia generale di innescò da valutare e' quella di rottura formulata dal QCS; essa e' traslata nei vari POR che debbono trovare le modalita' piu' appropriate a ciascun contesto regionale per renderla efficace. La strategia efficace e' pertanto fatta *su misura (territorially specific)*. Il rendimento istituzionale e la partecipazione sono determinati dal modo in cui le decisioni riguardanti lo sviluppo vengono prese e portate avanti in un particolare contesto. In ciascun contesto sono tre le dimensioni di caratterizzazione del modello decisionale-attuativo che interagiscono determinando rendimento e sviluppo. La dimensione 'politica' esprime chi (persone) e come (comportamenti) in quel contesto rappresenta le istituzioni e ne articola le decisioni in termini di visione di cio' che puo' essere; quella 'amministrativa' esprime chi e come ne gestisce le istituzioni e ne attua le decisioni in termini di outputs; e quella della 'società civile/capitale sociale' esprime chi e come in forma associativa contribuisce a decidere e a gestire in termini di inputs e di outputs.

L'analisi dei casi di studio adotta questo schema di lettura di come, relativamente all'Asse V, a Napoli e a Catania si configurino le modalita' di presa di decisioni e della loro attuazione, di quali siano i punti di forza e di debolezza di ciascuno dei due modelli, e di che incidenza le decisioni abbiano ai fini di un migliore rendimento istituzionale, rafforzata partecipazione e risultato di sviluppo (*outcome*).

## 3. L'Asse V nei POR di Campania e Sicilia

### 3.1 Il POR Campania e la sua strategia d'Asse V

Il POR Campania prevede investimenti per un totale di 9.247 Meuro, di cui 416 Meuro sono destinati all'Asse V. Seguendo l'indicazione del QCS la regione ha privilegiato la strategia dei Progetti Integrati Territoriali, dedicando ad essi il 40% delle risorse del POR, pari a 3.699 Meuro.<sup>1</sup> Per l'Asse V la scelta strategica fatta dal POR e' che 'gli obiettivi specifici dell'Asse si realizzano esclusivamente attraverso Progetti Integrati' (Complemento di programmazione, 16). L'Asse e' strutturato in tre Misure e per tre azioni della 5.1 (programmi di recupero e sviluppo urbano) si individuano le citta' capoluogo quali soggetti capofila e si richiede che l'elaborazione dei progetti tenga conto della progettualita' esistente coerente con il POR. A supporto della progettazione integrata che deve garantire l'integrazione delle Misure d'Asse (almeno due) si costituisce un Comitato di Coordinamento Regione-Citta' Capoluogo.

A nostro avviso, sono i contenuti del 'Complemento di programmazione' a rendere *su misura* la strategia d'Asse V del POR Campania, specificando le indicazioni generali di quest'ultimo e soprattutto ribadendo l'esigenza di partire dalla 'individuazione dell'idea-guida' e dalla conseguente strategia di progetto per poi passare alla 'identificazione di un ambito territoriale o tematico specifico'. A tal fine il Complemento offre un supporto tecnico importante alle citta' nella fase di elaborazione dei loro Progetti Integrati (PI). Sono specificate le tipologie possibili di PI e gli ambiti di realizzazione, tra i quali c'e' l'ambito 'delle citta' capoluogo' e quello dei 'grandi attrattori culturali' e si richiede il rispetto del criterio di 'massa critica' di risorse finanziarie che il progetto deve attivare e concentrare sull'obiettivo di sviluppo proprio dell'idea-guida.

Il Complemento accompagna poi con indicazioni precise di procedura la 'costruzione del progetto', sia che esso sia in capo alla Regione o al Tavolo di concertazione tra gli enti pubblici ove non lo sia. Ed ancor piu' il Complemento elabora con puntualita' la 'metodologia operativa per la redazione del progetto di PI' (pp.18-). Così, ad esempio, per i PI a carattere territoriale sono specificate le richieste di presentazione di sintesi dell'intero progetto (*executive summary*), di analisi di contesto da condurre e di traduzione dell'idea-guida in obiettivi, di analisi di fattibilita' tecnico-territoriale, e di analisi di fattibilita' finanziaria ed economico-sociale e d'impatto. Un simile supporto e dettaglio tecnico e' offerto per i PI a tema. I cinque Allegati al Complemento costituiscono un vero e proprio 'come fare' per l'amministrazione comunale: dalla 'guida alla redazione della scheda tecnica dell'idea-forza dei progetti integrati' alla 'scheda tecnica di identificazione dei progetti portanti di iniziativa privata'.

### 3.2 Il POR Sicilia e la sua strategia d'Asse V

Il POR Sicilia prevede investimenti per un totale di 9.415 Meuro di cui 561 Meuro sono destinati all'Asse V. Senza riportarsi in particolare al QCS il POR Sicilia fa riferimento al fatto che 'I progetti integrati rappresentano la modalita' piu' appropriata alle esigenze dello sviluppo dal basso' (p. 130). Per l'Asse V la strategia del POR e' 'territoriale ed integrata', finalizzata a produrre un 'effetto-citta' nelle grandi citta' (oltre i 100.000 abitanti) ed una 'struttura reticolare tra i sistemi urbani medi' (p. 101). Assieme, i due gruppi di citta' costituiscono le citta'-polo della

---

<sup>1</sup> A meta' periodo pare che la percentuale effettivamente allocata ai PIT sia notevolmente diminuita. Una ricerca sul campo ne documenterebbe l'entita' e le ragioni.

strategia, con popolazione superiore ai 30.000 abitanti e ad esse sono destinate le risorse dell'Asse.

Il Complemento di Programmazione adottato il 26 settembre 2003, riprende l'impegno del POR nei riguardi della progettazione integrata e la specifica in quattro tipologie di cui tre hanno incidenza sull'Asse V: Progetti Integrati Territoriali, Progetti Integrati Regionali promossi direttamente dall'amministrazione regionale, e Progetto Integrato PA e società dell'Informazione (Misura 5.05). Il giudizio di valutazione se la strategia d'Asse V nel POR Sicilia sia *su misura* porta ad una conclusione piuttosto modesta. Infatti solo il 51% delle risorse d'Asse sono territorializzate, anche se la percentuale non è la più bassa, avendo l'Asse VI 'Reti e nodi di servizio' solo l'8,1% di risorse territorializzate ed essendo la percentuale dell'Asse IV 'Sistemi locali di sviluppo' la più alta al 57,6%. Il resto delle risorse POR sono a discrezione dell'amministrazione regionale.

Un altro aspetto che contribuisce ad una valutazione modesta dell'apporto fornito dal Complemento alla formulazione di strategie di sviluppo territorializzate e quindi idonee a contesti diversi sono i suoi contenuti tecnici. Essi sono specifici in termini di criteri di selezione e di requisiti procedurali, ma mancano di elementi di indirizzo per le istituzioni territoriali riguardanti l'essenza stessa della progettazione integrata, vale a dire come pensare e formulare un'idea forte o scenario di sviluppo, come tradurla in obiettivi, come elaborarla tramite le indagini necessarie e gli interventi operativi, e come valutarne l'impatto. Riguardo ai PIR il Complemento non dà invece alcuna indicazione, lasciando pertanto alla discrezione dell'amministrazione regionale deciderne nel tempo le scelte di priorità e di contenuto.

### 3.3 Stato di attuazione dell'Asse V nei POR Campania e Sicilia

Un profilo generale dell'attuazione dell'Asse V si estrapola dalla relazione del 2 luglio 2003 del Comitato di Sorveglianza sull'attuazione del QCS. Vi si apprende un dato confortante, che secondo l'autovalutazione prodotta dalle regioni le aspettative di performance nel 2004 salgono al 47,3% delle Misure d'Asse V, miglioramento che è il più sostenuto di ogni Asse rispetto al 2003.<sup>2</sup> Vi si apprende inoltre che la situazione è decisamente più convincente riguardo ai miglioramenti della capacità organizzativa-istituzionale-programmatica da parte delle regioni, anche se rimangono dubbi seri sulla 'capacità di governo', dubbi che si riferiscono alla regione Calabria. Più specificatamente, la capacità organizzativa per le Misure d'Asse V passerà nel 2004 a 84,2 %, quella finanziaria a solo il 25,6% e quella d'attuazione al 68,8%. In particolare la ricognizione fatta indica che nel 2004 alcune Misure di Campania e Sicilia passeranno alla categoria 1.

L'approfondimento compiuto dall'UVAL nel giugno 2003 sullo status dell'Asse V nei vari POR e sulle prospettive delle politiche urbane nelle regioni dell'Obiettivo 1 offre indicazioni aggiornate e compie riflessioni importanti anche per questa ricerca. Infatti, oltre che a documentarsi sulla base di fonti secondarie il lavoro di UVAL compie una ricognizione a campione sul campo, puntando sulle città maggiori (capoluoghi di provincia) che raccolgono per i loro progetti integrati il 60% delle risorse dell'Asse. La scelta è giusta poiché la logica di coesione applicata allo

---

<sup>2</sup> L'autovalutazione è di fatto ottimista, per cui queste previsioni vanno lette in un'ottica di cautela.

sviluppo detta che le grandi città costituiscono il terreno su cui si vince o perde la sfida urbana del Mezzogiorno, a meno che non si pensi che possa essere eticamente giustificabile, economicamente credibile e politicamente sostenibile l'approccio di sviluppo che per le grandi aree del Mezzogiorno accondiscendesse alle tendenze di crescita extra-urbana ed al calo di crescita intra-urbana che in parte le caratterizzano. Con ciò, adottando di fatto una concezione nordamericana, che di recente ha riacquisito voga, dello sviluppo metropolitano a 'torta col buco' o a 'groviera', dove allo svuotamento/arretratezza di aree intra-urbane corrisponde la crescita/specializzazione di nuove aree extra-urbane, in un gioco a somma zero. Ma questa concezione non è propria dell'Europa.

Il documento UVAL conferma una prima differenza tra i POR di Campania e Sicilia da noi già evidenziata, vale a dire la maggiore enfasi posta dalla Campania sulla progettazione integrata (75% delle risorse d'Asse V a PI nei comuni capoluogo) rispetto alla Sicilia (57%). Un secondo punto evidenziato è la diversa coerenza dell'Asse V, maggiore in Campania e minore in Sicilia. Da ciò deriva una diversa disponibilità di informazione, per cui in Campania ma non in Sicilia per UVAL è stato possibile avere dati sugli interventi, per PI e singoli, dei comuni capoluogo. Questo può attribuirsi ad un ritardo d'attuazione del POR ma anche al fatto che solo una parte minore del finanziamento dei PIT delle città metropolitane siciliane avviene sull'Asse V. La maggior parte di finanziamento avviene su altri Assi, il che complica indubbiamente il processo di attuazione, come si vedrà, e di verifica. Un terzo rilievo che il documento UVAL fa per l'Asse V in Campania (ed altre due regioni dove era disponibile l'informazione) è che 'prevalgono settori d'investimento tradizionali' (ad esempio, qualità della vita); in Campania assorbono il 49% delle risorse, a scapito di settori meno consueti, (ad esempio, promozione imprenditoriale).<sup>3</sup> La nostra ricerca, di seguito, fa riferimento a questo tema. Un quarto rilievo attiene alla mancata enfasi nell'Asse V su funzioni urbane specializzate e a respiro regionale. Eccezione parziale è la Campania con il 21% di risorse d'Asse dedicato a tali interventi a cui si aggiungono in partecipazione risorse private. Un ultimo rilievo di notevole importanza fatto dalla relazione UVAL è il prevalere di tematiche turistico-culturali come idea-forza ma anche la differenziazione di strategie scelte per portarle avanti nei 'progetti attuati con modalità PIT'. È un dato confortante che parla di strategie *su misura*.

#### **4. Il caso Napoli**

##### **4.1 Traduzione della strategia d'Asse V: il Progetto Integrato Napoli-Città Capoluogo**

Sulle indicazioni della strategia d'Asse V del POR Campania che ne prevede la realizzazione solo in forma di progettazione integrata, la città di Napoli ha adottato per sé l'idea-forza di 'una città' a dimensione internazionale, mediterranea ed europea, attraverso la riconquista e la valorizzazione del rapporto città'/mare-centro/periferia'. Due nessi che in passato avevano fatto la grandezza della città e

---

<sup>3</sup> La relazione UVAL differenzia in maniera generale tra settori 'tradizionali' e settori 'innovativi', non dandone una definizione specifica ma puntualizzando che i primi si riferiscono ai settori nei quali i comuni si sono cimentati da tempo con interventi propri, mentre i secondi sono quelli di più recente acquisizione di competenze e pertanto più difficili da affrontare con efficienza da parte delle istituzioni comunali.

che, perduti soprattutto a seguito delle trasformazioni caotiche del dopoguerra, sono ora da ricostruire (variabili di rottura) per ridare subito alla città la dovuta valenza territoriale ed economica e rilanciarla a livello internazionale. Il Progetto Integrato Napoli- Città' Capoluogo (PI-CC), che incide sull'Asse V, è lo strumento principale di traduzione di questa idea, e si accompagna in particolare al Progetto Integrato Napoli-Grandi Attrattori Culturali (PI-GAC) che incide sull'Asse II.

Il PI-CC è costruito su tre Misure: 5.5 'Programmi di recupero e sviluppo urbano', 5.2 'Sostegno alla riqualificazione del tessuto imprenditoriale' e 5.3 'Sostegno allo sviluppo di programmi integrati di cooperazione tra enti locali'. Il finanziamento del PI-CC deliberato dalla Giunta Regionale è pari a circa 113,5 Meuro (le cifre sono arrotondate) di cui 10 Meuro rappresentano il 15% di cofinanziamento comunale della Misura 5.1 e 22 Meuro il 50% di cofinanziamento privato della Misura 5.2. Per la Misura 5.1 la regione Campania ha previsto una quota di premialità nell'ammontare di 45 Meuro qualora si attivi il project financing con risorse private per almeno 33 Meuro.

Territorialmente, il PI-CC è a valenza sub-comunale, coprendo una vasta area che parte dal nucleo del centro storico attorno al Maschio Angioino e, affacciandosi sul porto, si allunga per tutta la fascia litoranea fino alla zona orientale della città, San Giovanni a Teduccio. L'analisi SWOT rileva la separatezza e mancata valorizzazione della zona porto, la congestione del traffico tutto ancora di superficie lungo la via Acton, ed il degrado delle aree industriali dismesse a San Giovanni. Le scelte strategiche del PI-CC appaiono funzionali alla Variante del Piano Regolatore Generale (PRG) da poco approvata, poiché sue azioni recepiscono sei ambiti di intervento da esso previsti nell'area. Le scelte sono sinergiche con la progettualità integrata che insiste sull'area, ad esempio gli interventi di URBAN nei Quartieri Spagnoli, per la quale il PI-CC rappresenta ora il disegno complessivo, all'interno del quale i Quartieri diventano la cerniera d'aggancio della città al mare. Il PI-CC esprime inoltre forte coerenza colla scelta strategica che l'amministrazione comunale ha fatto per una corona di aree urbane periferiche quali sedi di funzioni rare: in particolare c'è chiara complementarietà con l'individuazione dell'area occidentale di Bagnoli quale polo di funzioni turistico-fieristiche-scientifiche.

La struttura del PI-CC si incentra sulla Misura 5.1 che oggi vede nove schede progetto che rientrano nel tetto finanziario assegnato dalla Regione. Il più complesso e oneroso è il sottopasso Acton/Municipio che interrerà i flussi di traffico nell'area di fronte al porto permettendo l'apertura di essa quale 'terrazza a mare' riallacciata alla città e quale insediamento di un mix di servizi istituzionali-commerciali. La definizione del progetto preliminare testimonia della aumentata capacità progettuale del team comunale; come pure la complessità del bando, indetto da poco, per la scelta del progettista del progetto esecutivo. La sfida ora è di completare il tutto nei tempi rimanenti. Per il progetto di sistemazione ed arredo dell'area monumentale, con aspetti di particolare delicatezza, si è alla fase di ipotesi di progetto (Alvaro Siza) e di presentazione del progetto preliminare a gennaio 2004. Tre progetti di sistemazione/riqualificazione stradale sono o terminati o con progetto approvato e si sono iniziati i lavori per la nuova area di verde pubblico Parco della Marinella. Più ritardata è invece la progettazione dei laboratori tecnologici ed informatici che fanno parte dell'insediamento universitario nell'area dismessa ex-Cirio.

In vista della riprogrammazione del POR Campania che si prevede premiera' le Misure con un avanzato stato di avanzamento di spesa la progettazione comunale a Napoli ha approntato altre schede progetto che complementano quelle della Misura 5.1. per un totale di 77 Meuro. Tra queste c'e' il sistema di telecontrollo di Borgo Orefici, la pedonalizzazione dell'area universitaria a Portosalvo, e l'intervento pilota per il recupero dei 'Bassi' in zona Quartieri Spagnoli.

Le altre due Misure d'Asse, la 5.2 'Sostegno alla riqualificazione del tessuto imprenditoriale' e 5.3 'Sostegno allo sviluppo di programmi integrati di cooperazione tra enti locali' sono di portata inferiore e di supporto alla 5.1. La 5.2 ha un finanziamento pubblico di 22 Meuro che richiede un cofinanziamento privato di altri 22 Meuro, per un totale di 44 Meuro di risorse. Essa prevede due azioni principali, una delle quali e' il finanziamento di un regime di aiuto a sostegno di iniziative private di riqualificazione delle piccole imprese del Borgo Orefici e l'altra e' analoga ma si rivolge ad iniziative per le piccole imprese artigianali, commerciali e del terzo settore sull'intero territorio comunale. La Misura 5.3 si propone di contribuire alla formazione e riqualificazione di capitale umano che offra servizi alla persona e operi nell'imprenditoria sociale, soprattutto nell'ambito dei Piani di zona sociali. Essa ha una dotazione finanziaria di poco piu' di 1 Meuro per due azioni. La prima ha elaborato il progetto 'Tempo dell'autonomia e vita sostenibile' ed e' a sostegno di creazione di impresa di servizi alle persone disabili. La seconda, 'Implementazione sistemi di qualita' si collega alla Misura 5.2 e prevede la formazione degli occupati di aziende nell'area del Borgo Orefici con cofinanziamento privato, per migliorarne la qualita' delle competenze. A tal fine, il PI puo' far leva su un ammontare di risorse di 8 Meuro delle Misure dell'Asse III 'Risorse Umane'.

#### 4.2 Caratteristiche del modello decisionale-attuativo

A questo punto il giudizio sul risultato della ricognizione dello status di attuazione a medio periodo dell'Asse V nel PI-CC e' ancora prematuro. Dopotutto, si tratta di risultati parziali in termini di outputs. Occorre infatti approfondire il sistema di decisioni politiche ed operative che lo hanno prodotto per capire se la tendenza al risultato sia consolidata, sostenibile, riproducibile, e diffusiva oppure se si tratti della coincidenza di circostanze fortuite (*fluke*.) Se insomma si stia avviando l'innescio del *loop* virtuoso rendimento istituzionale-partecipazione-sviluppo, o almeno ci siano le premesse per l'avvio.

**Figura 2: Caratteristiche del modello decisionale-attuativo relativo all'Asse V a Napoli**

Dimensione d'analisi	Livello istituzionale	
	Comune di Napoli	Regione Campania
<u>Politica</u>		
Modello decisionale	Intermediario politico	Presidenzialista
Loop delle decisioni	Tre poli	Due poli
Controllo delle risorse	Delegato per Misura	Diretto con delega
Longitudinalita` del modello	Continuita`	Rottura
<u>Amministrativa</u>		
Provenienza dei dirigenti	Interna	Esterna
Esperienza dei funzionari	Programmi comunitari	Politiche comunitarie
Competenza del personale	Disomogenea	Disomogenea
Mix profili professionali	Insufficiente	Insufficiente
<u>Societa` civile/capitale sociale</u>		
Accesso alle istituzioni	Ampio e mediato	Selettivo e diretto
Frequenza di accesso	Continuita`	Ad-hoc
Modalita` di consultazione	Tavolo	Incontro
Modello di partenariato	Operativo	Operativo

La Figura 2 presenta in sintesi il modello delle decisioni politiche ed operative che incidono sulla realizzazione degli obiettivi dell'Asse V a Napoli. Nelle sezioni che seguono il modello sara' poi analizzato, esemplificando in termini delle decisioni reali che sono state prese o si e' mancato di prendere. Il modello e' costruito sulla base dell'indagine condotta dalla ricerca sul campo. I due livelli istituzionali di pertinenza sono quello del Comune di Napoli e della Regione Campania. Solo raramente infatti gli intervistati hanno parlato della rilevanza del livello nazionale, se non come riferimento diretto al documento QCS. Le tre dimensioni d'analisi sono la politica, l'amministrativa, e quella della societa' civile in forma associativa.

La dimensione politica trova al Comune il Sindaco che e' disponibile e presente se necessario ma che per le decisioni di Asse V utilizza un efficace intermediario politico nella figura del vice-sindaco, Assessore all'urbanistica, che e' *primus inter pares*. Il loop delle decisioni e' pertanto a tre poli: sindaco, vice-sindaco, assessori. Il sistema a delega si ritrova anche nel controllo delle risorse che e' delegato ai responsabili di Misura che pero' ne rispondono regolarmente. Il sistema mostra forte continuita' con l'amministrazione comunale precedente. Alla Regione la dimensione politica trova un Presidente che agisce in prima persona su tutte le decisioni di

rilievo, convincendo ad esse I propri Assessori. Il loop delle decisioni e' chiaramente a due poli in verticale. Il controllo delle risorse e' piu' diretto che al Comune, anche se la gestione delle risorse e' delegata. Il sistema mostra e ricerca una forte discontinuita' con l'amministrazione precedente.

La dimensione amministrativa fa leva al Comune su alcuni dirigenti la cui provenienza professionale e' interna, un chiaro esempio della continuita' dell'amministrazione in carica con quella precedente. Ancor piu' I ranghi dei funzionari mostrano numerosi professionisti che si sono cimentati coi programmi comunitari a cui il Comune ha partecipato dalla meta' degli anni novanta. Ma il rimanente della macchina comunale ha subito tagli di dimensione ma non ha visto cambiamenti qualitativi di rilievo, mostrandosi alquanto disomogenea. Di conseguenza, il mix di profili professionali necessari alla progettazione integrata e' presente ma insufficiente. Una situazione analoga la si ritrova in Regione, colla differenza che I dirigenti principali sono di provenienza esterna, anche da Brussels, direttamente chiamati dal Presidente, e sono professionisti con vasta esperienza di politiche comunitarie.

La dimensione della societa' civile organizzata, ha al Comune accesso ampio ma mediato, nel senso che molti dei contatti ed incontri di Tavolo hanno il vicesindaco come interlocutore. L'accesso al Comune e' esperienza consolidata nell'ultimo decennio a Napoli. Le riunioni privilegiate sono quelle con il partenariato (*stakeholders*) contribuente ai progetti, per cui sono di carattere fortemente operativo. In Regione l'accesso ricercato, anche se non sicuro, e' quello diretto col Presidente, ed espressioni della societa' civile organizzata vi trovano accesso normalmente solo sulle questioni in corso. Il modello di partenariato che si configura e' di carattere operativo.

#### 4.3 La dimensione politica

L'idea-forza del PI-CC nasce innanzitutto dalla volonta' del sindaco che ha fatto di questa visione di Napoli un cardine della sua piattaforma politica e che ne discorre, la esalta e la riprende ad ogni possibilita', nonostante i 'vincoli imposti dalla quotidianita'. La visione di una capitale territorialmente ricomposta attorno al suo centro storico patrimonio dell'umanita', economicamente modernizzata nelle sue aree costiere e periferiche e socialmente piu' coesa e' sostenuta fortemente dal vicesindaco/Assessore che per le sue competenze di urbanista e' anche in grado di tradurla in provvedimenti tecnici che la facilitano. Il piu' pregnante e' la recente approvazione della Variante del PRG. Per la classe politica comunale l'idea-forza del PI-CC non e' del tutto nuova, avendo delle radici nelle realizzazioni di rilancio urbano dell'amministrazione precedente negli anni novanta; per cui essa ha il pregio di essere conosciuta e di non apparire un proclama politico astruso. E' interessante notare che l'opposizione politica a questa visione non avviene offrendone una di alternativa o di correzione ma spesso, a nostro avviso, su un terreno perdente, trattandosi di rivendicazioni di involuzione quali la riapertura al traffico del centro storico o il parcheggio ovunque e gratuito

L'Assessore alle Risorse Strategiche, e' il politico a cui e' stata delegata dal sindaco la gestione dei fondi comunitari e, quindi, di quelli del PI-CC, ed e' a lui che spetta di mantenere I legami istituzionali colla Regione sulla materia. A tal riguardo, il

rapporto tra i due livelli è stato ed è dialettico, nel senso che non è conflittuale/antagonista ma certamente è assertivo/competitivo. Così, ad esempio, nella fase preliminare di programmazione del POR il Comune lamenta di non essere stato fatto partecipe delle decisioni dei criteri di scelta delle città per l'Asse V: 'La Regione ha deciso in proprio e non c'è stato tentativo di giustificare i criteri'. Ma si riconosce alla Regione il merito di avere approntato nel Complemento delle linee di intervento puntuali che 'hanno aiutato e guidato il Comune' e di avergli poi lasciato grande autonomia nella fase di programmazione del PI-CC. All'inizio della fase erano tante le idee in discussione e pareva prevalere quella di disseminare i PIT sul territorio comunale, anche per la pressione politica esercitata dalle Circoscrizioni. Le indicazioni precise date dalla Regione hanno aiutato a 'concentrare' ed a elaborare un PIT integrato vero, il PI-CC.

La critica all'operato regionale, e pertanto un atteggiamento più assertivo da parte del Comune, avviene ora nella fase di gestione/attuazione del PI-CC. Da un lato la Regione è 'in ritardo nel formulare le regole del gioco' e ciò provoca ricadute negative a livello comunale. Ad esempio, il Comune non ha ancora un protocollo d'intesa con la Regione sugli aiuti alle imprese e sulla formazione, mentre lo ha raggiunto per le opere infrastrutturali. Accade così che la gestione delle Misure non è sufficientemente integrata e che prevalga un certo 'fai da te'. Il fatto che la Regione sia mancata di più nella fase di gestione è attribuito a tre fattori. Un primo è la preferenza della Regione per una procedura 'top-down' e unilaterale, che tende ad essere lenta nella risposta alle sollecitazioni del Comune. Un secondo fattore è, non tanto l'assenza di dialogo tra i due livelli istituzionali, ma piuttosto la mancanza di attenzione da parte della Regione. Sulla formazione il Comune sollecita ma il responsabile del Fondo Sociale non partecipa perché la Regione sta mettendo a punto una sua riorganizzazione radicale di un settore che è stato fonte di grosse disfunzioni in passato. In questo caso le priorità della Regione mal si conciliano con quelle del PI-CC. Un terzo fattore è il punto dolente della mancanza da parte del Comune di risorse di assistenza tecnica per la gestione del PI-CC. Accade così che la Regione richieda all'Assessore alle Risorse Strategiche di investire 1,5 Meuro nella gestione del progetto, risorse che il Comune non ha. L'autonomia gestionale rischia di trasformarsi in un boomerang per il Comune allorché la Regione suggerisce di sostituirsi ad esso nella gestione, ad esempio nella preparazione dei bandi più complessi per la quale il Comune ha invece le competenze tecniche ma non le risorse.

#### 4.4 La dimensione amministrativa

Assente nella fase preliminare di formulazione del POR che è avvenuta essenzialmente a livello regionale, l'organizzazione amministrativa del Comune si è cimentata nel suo insieme dapprima nella fase di preparazione del PI-CC, di cui ha avuto la principale responsabilità tecnica. A livello di dirigenti e funzionari si è riesumato l'approccio operativo che il Comune aveva già sperimentato con soddisfacente successo nella elaborazione di programmi comunitari, quali URBAN e la sovvenzione globale per il quartiere Pianura. Si tratta della identificazione di una task force di funzionari i cui profili professionali coprono una gamma di discipline diverse, e che provengono da diversi uffici. La task force è informale, nel senso che non è creata come gruppo operativo a sé stante con funzionari tutti 'comandati' dagli uffici, ma è risultata efficace nel suo lavoro perché promossa direttamente dal sindaco e perché molti dei funzionari scelti hanno l'esperienza acquisita dalla

partecipazione alle task forces precedenti. Essi contribuiscono un patrimonio di 'lezioni imparate', come ad esempio quella della responsabilit  della 'decisione finale' nella progettazione, e nella fase successiva della 'flessibilit  di linguaggio' negli incontri col partenariato. Sono i funzionari la cui esperienza si   arricchita anche grazie alle opportunit  avute a livello internazionale, dalle reti europee di citt  ai convegni ed incontri all'estero.

Questo aspetto positivo dell'approccio mette in luce pero' anche un suo punto di debolezza, vale a dire il numero insufficiente di funzionari per il lavoro da compiere. E' stato detto che se il lavoro del PI-CC ha avuto priorit  qualche altro programma ne ha pagato le conseguenze. Negli anni novanta, lo snellimento a 13.000 persone della macchina comunale che ha incluso il progressivo phasing out di centinaia di 'autisti' di macchine blu, non ha comportato la possibilit  di assunzioni di professionisti in numero adeguato alla volont  e impegni di programmazione. Rimane un problema largamente irrisolto, anche se in fase di lento miglioramento, la riqualificazione del personale amministrativo. Anche in questo caso si riconoscono 'nuclei' di eccellenza che corrispondono alle persone che hanno lavorato ad altri programmi comunitari. Imparare facendo o avendo fatto,   la via pi  diretta all'apprendimento, perche' come ci   stato detto, 'qui non c'  tempo per le lezioni in aula'. Le pressioni quotidiane sono semplicemente enormi. Ciononostante il PI-CC prevede pacchetti formativi personalizzati per il personale e forme di incentivazione. Pi  in generale si rileva che la preparazione del PI-CC   avvenuta in un contesto di buona conoscenza da parte dei singoli funzionari del POR ma di ignoranza del QCS.

L'analisi del PI-CC rivela un lavoro di qualit . Dall'idea-forza discendono analisi di contesto che sono convincenti ed un progetto che   integrato secondo tre modalit . Una prima   la contiguit  territoriale dei singoli interventi infrastrutturali, che si allineano ad arco dal centro alla periferia est. Una seconda   la dislocazione sull'arco di 'nodi' o zone storiche di attivit  artigianali e commerciali che verranno riqualificate anche con interventi di formazione del capitale umano. Una terza   la sinergia con interventi di iniziativa privata e di partenariato istituzionale, quale l'universit  che sposta sue infrastrutture scientifiche in zona. Buone sono pure le analisi di fattibilit  progettuale e sostenibilit  ambientale, mentre l'analisi di sostenibilit  economica compie una disamina dei fabbisogni locali in termini di servizi e di 'spazi pubblici curati' per favorire le relazioni immateriali' a cui il PI risponde. Ma essa manca di indicazioni analitiche pi  precise riguardanti, ad esempio, la fattibilit  a breve o medio termine di creazione di attivit  economiche in alcuni degli spazi industriali dismessi. Questa osservazione indica che, in sintonia con le conclusioni della relazione UVAL, anche nell'amministrazione comunale di Napoli sono carenti i profili professionali specifici che attengono all'aspetto di indagine economica e di progettazione di un mix di destinazioni d'uso, ad esempio per grandi aree industriali dismesse (*brownfields*). Per l'attuazione del PI-CC il Comune ha messo a punto una riorganizzazione amministrativa che s'incentra sulla struttura divisionale, la quale prevede che ogni dirigente abbia la responsabilit  di un intero processo e il coordinamento di unit  che svolgono funzioni diverse in questo ambito. Si prevede anche un servizio di referente colla Regione.

Ma le criticit  del Comune in fatto di attuazione del PI-CC ci sono. La capacit  progettuale per le infrastrutture e la sistemazione ed il recupero urbanistico di aree commerciali ed artigianali   migliorata notevolmente, perche'   arrivata prima con

l'esperienza acquisita, come del resto dimostrano le schede di progetti singoli ed I bandi di cui si e' parlato sopra. Invece si riscontrano due aspetti di particolare criticita', che creano preoccupazione per la riprogrammazione. Uno riguarda il rispetto dei tempi per la realizzazione dei progetti piu' complessi in cui piu' interventi sono incardinati. E' istruttivo il caso del sottopasso di Via Acton dove il ritardo di un elemento facilmente ne blocca altri. In un primo passaggio la Regione non e' stata pronta. Per questo progetto si e' chiesta la certificazione per lavorarvi ma sono occorsi sei mesi per ottenerla. E' un successo parziale ma importante perche' il progetto puo' usufruire della premialita'. Poi e' subentrata una difficolta' di progettualita' da parte del Comune relativamente al bando; mai prima gli uffici si erano cimentati con un bando di progetto di questa complessita', che e' stato fatto di recente. Se da un lato cio' dimostra come la disparita' tra capacita' programmatrice e capacita' progettuale del Comune si stia colmando, al tempo stesso indica anche che l'ostacolo viene solo spostato sulla tempestivita' dei lavori di cantiere. Ad esempio, il completamento del progetto richiede che in poco piu' di due anni si scavi una galleria di oltre due chilometri nel centro della citta', gestendo temporaneamente flussi di traffico che sono tra i piu' intensi a Napoli, e toccando il rapporto che la citta' ha con il mare. Un secondo aspetto critico per il Comune riguarda la gestione degli aiuti alle imprese per la quale occorre una capacita' operativa che ancora gli manca. Si tratta qui di carenze della 'macchina amministrativa' a livello dei quadri intermedi, ad esempio per la ricezione ed il protocollo delle domande in tempo utile. Un ulteriore aspetto problematico che si e' rilevato riguarda il rapporto colla Regione, in questa fase di attuazione: c'e' a volte una differenza di linguaggio per le diverse consuetudini di lavoro dell'amministrazione comunale e di quella regionale. Ad esempio, e' reale il diverso modo di intendere il disciplinare e a volte c'e' un problema di errori fattuali nelle comunicazioni tra i due livelli.

#### 4.5 La dimensione societa' civile/capitale sociale

L'idea-forza del PI-CC, e' familiare ai napoletani perche' include gli elementi di rilancio della citta' che le amministrazioni dagli anni novanta hanno articolato. In corrispondenza di questi elementi portanti il Comune ha ricercato e costruito rapporti di partenariato istituzionale e partenariato associativo aprendo un Tavolo a partire dalla prima progettazione di massima del PI-CC. L'Autorita' Portuale e' stata coinvolta per prima avendo essa per legge nazionale la competenza esclusiva della pianificazione su una parte del territorio del PI-CC. Poco dopo si e' coinvolta l'Universita' per gli interventi nell'area ex-Cirio. Da ultimo il Tavolo e' stato informalmente allargato al Consorzio Antico Borgo Orefici che e' rappresentativo delle imprese di settore in quella area.

Nella fase attuale di gestione e' stato riaperto il Tavolo. La concertazione istituzionale ha portato di recente alla creazione di una societa', di cui sono partecipi l'Autorita' Portuale, il Comune, la Provincia e la Regione, che si occupera' della progettazione multifunzionale dell'area costiera di competenza dell'Autorita', in sinergia con le finalita' ed i progetti PI-CC. Piu' in ritardo sono invece i risultati del partenariato con l'Universita' in termini di progetto esecutivo. Per quanto riguarda l'informazione alla cittadinanza il PI-CC prevede una campagna di pubblicizzazione del progetto e comunicazioni semestrali sul suo stato di avanzamento.

### 5. Il caso Catania

## 5.1 La strategia d'Asse V: il PIT Catania Citta' Metropolitana ed il Masterplan

In un contesto programmatico regionale in cui il POR Sicilia ha una strategia diversificata ma debole di Asse V la citta' di Catania ha scelto una sua strada per metterla in atto. Si tratta di un approccio che territorialmente ha valenza sovracomunale e che punta alla razionalizzazione e recupero della progettazione esistente, sia nella forma dei Progetti Integrati Territoriali che in altre, tentando di riordinarli all'interno di una visione d'insieme del futuro dell'area metropolitana catanese, il Masterplan. Come si e' gia' detto, il POR Sicilia rispetto ad altri POR prevede risorse limitate per la progettazione integrata, una visibilita' e finanziamento inferiori per l'Asse V rispetto ad altri Assi, e la territorializzazione solo parziale degli interventi dell'Asse V. Il POR Sicilia interviene infatti anche con risorse regionalizzate e con finanziamenti ai comuni al di fuori della progettazione integrata.

In questo contesto I due cardini attorno I quali ruota la strategia di Asse V a Catania sono il PIT 35 'Catania Citta' Metropolitana' (PIT-35) ed il Masterplan. Il PIT-35 ha come partecipanti la citta' di Catania, la provincia Regionale di Catania, otto comuni della cintura catanese ed il partenariato, ed e' uno dei 27 PIT che hanno superato la selezione e sono stati ammessi al finanziamento regionale. Il Masterplan e' definito 'uno strumento di pianificazione strategica multisetoriale e interdisciplinare...dei processi della governance' (Zinna, 2003: 10). Esso non e' un piano normativo ma vuole essere una visione di riferimento per il PIT-35 e gli altri interventi nell'area metropolitana. Si tratta di uno piano-studio con finalita' di indirizzo e di scelte prioritarie, concertato tra I membri istituzionali del PIT-35 e l'Universita' al quale dovranno dare corpo accordi siglati tra I membri per definire il successivo Masterplan, quello operativo in un processo di crescita istituzionale.

La scelta metropolitana fatta da Catania e' una scelta voluta e coraggiosa, perche' la normativa POR prevede che le tre maggiori citta' siciliane possano presentare proposte di PIT all'interno del loro solo comune, ma e' al tempo stesso una scelta logica e inevitabile. La conurbazione catanese formatasi tra il 1970 ed il 1990 e' una realta' di territorio caotico e difficilmente gestibile che crea congestione nella citta' di Catania per la assoluta debolezza infrastrutturale e di servizi degli altri comuni. Mentre il processo di crescita metropolitana ha indebolito demograficamente Catania la cui popolazione e' scesa a poco piu' di 300.000 persone, per un fenomeno di pendolarismo gia' forte e poi esacerbato dalla crescita del polo tecnologico, ogni giorno incidono sulla citta' ed I suoi servizi un milione di persone. La scelta e' pertanto quella di calare la citta' nel suo territorio.

Il PIT-35 ha come membri istituzionali comunali I comuni di Aci, Bonaccorsi, Gravina di Catania, Mascalucia, Misterbianco, San Pietro Clarenza, San Giovanni La Punta, Sant'Agata Li Battiati, e Tremestieri Etneo, per una popolazione totale attorno al mezzo milione di abitanti. E' il primo PIT siciliano per finanziamenti ottenuti, per un ammontare complessivo di 91 Meuro. Gli interventi del PI-35 si concentrano al 40% nella citta' di Catania ed al 60% nel suo territorio metropolitano. Il PI-35 incorpora il concetto 'sistema territoriale metropolitano' ed e' costruito su quattro linee di intervento: I settori innovativi, le infrastrutture di trasporto, I centri di eccellenza nel settore sanitario e la riqualificazione dei beni culturali. Per quest'ultimo il PIT-35 ha ricevuto un punteggio preferenziale alto nella selezione fatta dalla

Regione. Nel nostro lavoro sul campo non siamo riusciti ad ottenere una copia del documento PIT-35, che dovrebbe includere l'articolazione della logica di progettazione integrata oltre che le analisi di supporto e le schede di progetto. Il documento certamente esiste, e la Regione lo ha certamente valutato per poi darne l'approvazione.

Per ricostruire l'incidenza che l'Asse V ha sulla struttura del PIT-35 dobbiamo pertanto riferirci alle specificazioni date dal Complemento di programmazione della Sicilia. Per l'Asse V e' previsto un finanziamento pubblico di 488 Meuro (2000-2006) di cui il 51% o 249 Meuro e' territorializzato. E' prevista anche una spesa di privati di 23 Meuro, per un totale di 511 Meuro. Delle cinque Misure (5.01a,b,c-5.05) in cui e' strutturato l'Asse V del POR sono territorializzate le risorse per 5.01a 'Servizi rari e innovativi: sistema produttivo' (al 90%), 5.01c 'Servizi rari e innovativi: beni culturali' (al 90%), 5.02 'Riqualificazione urbana' (all'85%), 5.03 'Promozione dell'integrazione sociale' (all'85%) e 5.05 'Reti: offerta di citta' (all'80%). Sono a bando e finanziamento regionale la 5.01b 'Servizi rari e innovativi: sanita' e la 5.04 'Trasporti urbani'. Il Complemento prevede il finanziamento per fasi dei PIT su base provinciale, e secondo una formula costruita su variabili socio-economiche. Per la prima fase (2000-2002) la provincia di Catania riceve circa un quinto delle risorse dedicate ai vari Assi, e precisamente il 22,85% del finanziamento dell'Asse V. Delle cinque Misure (5.01-5.05) solo due sono state finanziate. Si tratta della sotto-Misura 5.01a 'Servizi rari e innovativi: sistema produttivo' finanziata sul PIT-35 e della Misura 5.02 'Riqualificazione urbana' finanziata sul PIT-35 e su due altri.

Oltre al PIT-35 il secondo cardine attorno cui ruota la strategia dell'Asse V a Catania e' il Masterplan. Al momento i due cardini non sono formalmente connessi ma lo sono in prospettiva, vale a dire se politicamente si riuscirà a portare avanti le indicazioni del Masterplan traducendole in un processo longitudinale di programmazione a livello metropolitano, marcato da decisioni concrete di accordi e di progettazione. Ora la significatività o punto di forza del Masterplan e' duplice. Da un lato e' quella di essere uno scenario strategico a sei quinte/profili per l'area metropolitana. Essi sono: Catania città metropolitana sostenibile, città solidale, città sicura, città accogliente, città innovativa, città agora'. In tal senso il Masterplan identifica i settori portanti del futuro dell'area catanese. Dall'altro lato il Masterplan compie un'operazione di razionalizzazione e coerenza, raccogliendo attorno ai sei profili tutti i progetti singoli e le iniziative di progettazione integrata che insistono sull'area catanese, un parco-progetti di un migliaio di casi. A nostro avviso cio' pone le premesse, certamente quelle concettuali e tecniche, per far avanzare il processo del Masterplan. Se ci siano le premesse politiche a livello metropolitano e regionale si parlerà nella sezione 5.3.

Il lavoro di interviste e visite sul campo ci ha permesso di fare parzialmente il punto sull'attuazione dell'Asse V, incluso il contributo del PIT-35. La sotto-Misura 5.01a si e' concretizzata in una mostra permanente agro-alimentare di cui e' in corso di preparazione il progetto esecutivo. Esso e' organizzato in 'isole' tradizionali per l'esposizione e la degustazione di prodotti e per i contatti commerciali anche tramite la borsa merci, e di 'isole' tecnologiche e servizi in modalità multimediale che permettono una fruizione differenziata a secondo dell'interesse del visitatore. La scheda progetto e' ben articolata e ricca di innovazioni; ad esempio, la 'isola della

qualita' avra' servizi d'informazione sulla sofisticazione, tracciabilita', e certificazione dei prodotti. Della 5.01b regionalizzata il Comune non ha ancora avuto l'informazione per verificarne lo stato d'attuazione. La 5.01c, e' esterna al PI-35 ma e' avanzata allo stato di progetto esecutivo. Si tratta del recupero di un edificio dismesso in zona porto da adibirsi a spazio teatrale sperimentale.

Per la Misura 5.02 Catania ha vinto tre interventi su bando a titolarita' regionale e vi dedica anche risorse dal PI-35 per un totale di risorse POR che si aggira attorno ai 90 Meuro. Un ricorso fatto da altri e relativo alle risorse regionali si e' risolto di recente permettendo alla Misura di partire. La Misura 5.03 sull'integrazione sociale ha trovato una sua coerenza all'interno del PI-35, ma la sua idea-forza della preminenza da dare alla formazione non e' stata accettata dalla Regione. Cio' ha ridotto le risorse della Misura da 107 a 92 Meuro. Peraltro per la Misura si prevede un recupero di progetti tramite l'universita'. La Misura 5.04 esterna al PI-35 mostra un buon livello di attuazione. Sono disponibili le risorse per la linea Misterbianco della metropolitana che e' una priorita' identificata anche dal Masterplan. La Misura 5.05 vede Catania in buona posizione, avendo ottenuto il riconoscimento di 'best practice' per il progetto di messa online di tutto il materiale di progettazione, un risultato che a regime sara' importante.

## 5.2 Caratteristiche del modello decisionale-attuativo

Come si e' fatto per Napoli, per valutare la portata dei risultati di attuazione dell'Asse V si deve approfondire la comprensione del sistema di decisioni politiche ed operative che li ha prodotti. La Figura 3 sintetizza il modello, mentre le sezioni che seguono ne esemplificano le tre dimensioni d'analisi.

**Figura 3: Caratteristiche del modello decisionale-attuativo relativo all'Asse V a Catania**

Dimensione d'analisi	Livello istituzionale	
	Comune di Catania	Regione Sicilia
<u>Politica</u>		
Modello decisionale	Sindaco controllato	Presidenzialista controllato
Loop delle decisioni	Due poli	Due poli
Controllo delle risorse	Diretto per settore	Diretto per settore
Longitudinalita` del modello	Discontinuita`	Continuita`
<u>Amministrativa</u>		
Provenienza dei dirigenti	Esterna-interna	Esterna-interna
Esperienza dei funzionari	Programmi comunitari	Politiche comunitarie
Competenza del personale	Molto disomogenea	Molto disomogenea
Mix profili professionali	Mancante	Mancante
<u>Societa` civile/capitale sociale</u>		
Accesso alle istituzioni	Selettivo e indiretto	Ampio e indiretto
Frequenza di accesso	Discontinuita`	Discontinuita`
Modalita` di consultazione	Incontro	Tavolo
Modello di partenariato	Consultativo-operativo	Consultativo

La dimensione politica trova al Comune il Sindaco che a seguito della crisi politica e conseguente rimpasto avvenuti durante l'estate e' meno in grado di agire in proprio, secondo i poteri che la carica gli riconosce. Si trova ora a confrontarsi con Assessori che sono anche politici a livello nazionale e che hanno capacita' di condizionamento. In tal senso, c'e' una rassomiglianza con il modello a livello regionale dove un presidente con chiari poteri decisionali e' di fatto portato a dividerli alla pari con gli Assessori. Ad entrambi i livelli cio' si riflette sul controllo delle risorse che in gran parte viene esercitato in maniera diretta dagli assessorati, con decisioni a carattere settoriale. Una differenza importante tra i due livelli attiene al riscontro tra le vicende odierne ed il passato. Mentre il modello a livello regionale mostra forte continuita', nel senso che e' stato proprio del *modus operandi* della Regione Siciliana dai suoi inizi, il modello a livello comunale mostra ora una notevole discontinuita' col passato misurato in termini dell'ultimo decennio, quando era il Sindaco a orientare la linea degli assessorati.

Anche la dimensione amministrativa appare simile ai due livelli. Si fa leva su alcuni dirigenti di estrazione esterna che sono stati chiamati direttamente dal Sindaco e dal Presidente. Essi hanno provata esperienza ma diversa. In particolare, nel caso dei due principali dirigenti, l'esperienza e' ministeriale alla Regione e sindacale-organizzativa

al Comune, con interessanti ricadute sul rispettivo lavoro. Alcuni dei dirigenti provengono dall'interno delle due amministrazioni. Tra i funzionari si riscontra una familiarità coi programmi comunitari, ma i numeri sono scarsi anche perché non c'è la cultura della continuità di incarico, per cui le professionalità non sono garantite. Nel suo complesso ed ad entrambi i livelli le competenze del personale sono molto disomogenee ed il mix di profili professionali necessari alla progettazione integrata dei fondi strutturali è da definirsi mancante.

La dimensione società civile/capitale sociale al Comune ha accesso selettivo ed indiretto, nel senso che i contatti che contano di più sono quelli diretti con gli Assessori ma sono più difficili da arrangiare, mentre al Tavolo essi non partecipano con frequenza. Organizzate dai due livelli, le rispettive riunioni di Tavolo sono abbastanza sistematiche ma spesso interlocutorie, perché il POR Sicilia nella sua generalità e l'Asse V nel caso della nostra ricerca non pongono l'accento su forme di partenariato che vedono i partners economico-sociali partecipare in forma diretta con proprie risorse finanziarie e di altro tipo alla realizzazione di progetti, per cui il modello di partenariato che prevale è di carattere consultivo e meno operativo.

### 5.3 La dimensione politica

La scelta fatta da Catania di pensare il proprio futuro in chiave metropolitana è una scelta politica coraggiosa, perché è al tempo stesso necessaria ma anche istituzionalmente complessa, politicamente rischiosa e amministrativamente tortuosa. Si tratta infatti di una novità, essendo il PIT-35 l'unico ad operare in ambito metropolitano in un momento in cui è in atto un acceso dibattito riguardante a livello nazionale le riforme istituzionali e a livello regionale la revisione degli statuti, mentre le decisioni sulla sorte delle città metropolitane in particolare rimangono da definirsi. È recente, ad esempio l'iniziativa bipartisan dell'ANCI nazionale di portare avanti la proposta di decreto attuativo delle città metropolitane, ma a Catania si esprime timore che in Sicilia lo status di Regione a statuto speciale si ritorca contro le opportunità di decisione ed il futuro delle città metropolitane. In questo contesto si è consci che l'approccio del PIT-35 e l'iniziativa del Masterplan debbano avere successo perché con essi è in gioco non solo la capacità di programmare i Fondi Strutturali nel medio periodo ma anche la visione d'insieme di come Catania può crescere nel lungo periodo.

La questione è quali sono i presupposti politici *in loco* che configurano la possibilità di affrontare in maniera vincente questa sfida, per la quale si richiedono ora iniziative forti inter-istituzionali, una leadership della città di Catania che sia convincente senza essere dominante, ed una capacità di supporto progettuale estesa al territorio. Da parte della ricerca non si tratta di dare una risposta positiva o negativa che non è pertinente, bensì di indicare i punti di *forza* e di *debolezza* del sistema di decisioni politiche a tal riguardo e gli elementi su cui ci sono incertezze. Punti di forza ci sono. Un primo che si è individuato è senz'altro la necessità delle cose, l'urgenza dei problemi che i politici avvertono, anche per la crisi economica e di immagine che la città ha subito a seguito della recente eruzione dell'Etna. Un secondo è il Masterplan che un primo risultato l'ha già raggiunto, quello di essere condiviso dalle istituzioni

territoriali nella sua logica pragmatica e inversa di razionalizzare le iniziative di progetto esistenti per arrivare alla visione d'insieme. Un terzo elemento di forza è dato da alcuni risultati a breve 'visibili', quali la linea metropolitana che sta partendo e la mostra agro-alimentare permanente, che non fanno ancora massa critica ma comunicano un messaggio di cambiamento possibile su cui i politici d'area possono fare leva, in un gioco a somma positiva. Un quarto elemento di forza va visto nell'ampia maggioranza politica a Catania che è congruente con quella a livello nazionale e regionale, nel senso che in circostanze diverse se c'è la possibilità di condizionamenti top-down c'è anche quella dell'interesse politico di sostegno. Un quinto elemento è il supporto dato ai politici dalla piccola dirigenza amministrativa con esperienza di 'tavolo' e la capacità di colloquiare con i partners istituzionali e non.

Ma ci sono anche punti di debolezza preoccupanti. Partendo dal rapporto tra i due livelli istituzionali, ciò che li rende simili è proprio ciò che indebolisce il sistema delle decisioni. Il rapporto è più spesso di difesa, 'tenendo a bada' la Regione, e di sfida da parte del Comune piuttosto che di confronto, come ad esempio nel caso delle risorse di assistenza tecnica controllate dalla Regione, che il Comune sollecita per iniziative innovative. C'è la frammentazione settoriale che a livello regionale è la più estrema, per cui le Misure e le sotto-Misure dell'Asse V e le decisioni sulle risorse libere dai PIT sono di pertinenza di una gamma di Assessorati che operano più a compartimenti stagni che a rete. C'è poi il rapporto gerarchico ancora troppo accentuato tra i due livelli. Di questo si attribuisce parte della responsabilità anche al QCS, un difetto di origine, che ad esempio ha dato preminenza nell'AdG alla Regione. Ciò è percepito al Comune come un incentivo per la Regione ad accentuare comportamenti di 'accentramento'. Un esempio recente il Comune lo vede nella riattivazione da parte della Regione dei 'tavoli' provinciali in vista della riprogrammazione senza tenere conto della diversità di Catania città metropolitana. Al di fuori del rapporto tra livelli, un punto di debolezza da segnalare è la conseguenza della crisi politica al Comune che ha sottratto autonomia al Sindaco a favore dei referenti dei partiti della coalizione e che rischia di indebolirne il mandato. In questo momento appare prevalente il condizionamento politico top-down da parte del livello nazionale rispetto all'interesse politico di sostegno al Sindaco. La prova è vista nell'immobilismo che ha caratterizzato l'amministrazione comunale negli ultimi mesi.

Le incertezze politiche che la nostra ricerca evidenzia riguardano più la visione di lungo periodo di Catania città metropolitana contenuta nel Masterplan che l'attuazione del PIT-35 nel medio periodo. Le decisioni per quest'ultimo sono in larga parte prese perché vi è un modello di gestione in atto, di cui si parla più sotto. Mentre per il perseguimento della visione di lungo periodo occorrono forti iniziative inter ed intra istituzionali ora, per la traduzione della visione in un Masterplan operativo, iniziative che presuppongono la volontà e capacità politica di essere prese. Il sistema politico a Catania deve poi misurarsi con una cittadinanza che ha vissuto una fase di grandi aspettative e di un certo coinvolgimento diretto a cui è subentrata una fase di astensione ed apatia. Anche tutto questo aggiunge incertezza al futuro del Masterplan.

#### 5.4 La dimensione amministrativa

Anche a Catania e' mancata del tutto la presenza della citta' nella fase di formulazione del POR e , come a Napoli, l'organizzazione amministrativa del Comune si e' attivata nella preparazione del PIT-35 e del suo modello di gestione a dimensione d'area. A livello dirigenziale il peso del lavoro di promozione e coordinamento e' del dirigente esterno, scelto direttamente dal Sindaco per la gestione del POR e l'avanzamento del processo del Masterplan. I funzionari chiavi sono della Direzione Politiche Comunitarie. Il modello di gestione del PIT-35 ruota attorno a quattro organismi. Il 'Forum di concertazione per lo sviluppo sostenibile della citta' metropolitana' e' il Tavolo permanente del partenariato sia istituzionale che socio-economico; la 'Assemblea Generale' e' l'organismo dei partner istituzionali che tiene il collegamento tra le attivita' del progetto e le istituzioni; l'Ufficio Comune e' per assicurare l'uniformita' delle procedure di competenza dei vari soggetti pubblici. E' localizzato presso la Direzione Politiche Comunitarie ed ha nodi negli uffici dei Comuni membri. Il progetto online sara' lo strumento di messa in rete degli uffici; infine la 'Commissione di sorveglianza' nominata dall'Assemblea ha la funzione di controllo dell'attuazione del PIT-35.

Al di la' delle Misure d'Asse, l'attuazione del PIT-35 e' un processo che passa per l'indizione di bandi che producono accordi specifici. Importante ai fini dell'Asse V e' l'accordo con ISTAT per arrivare all'analisi degli indicatori in contesto regionale. Un altro accordo importante e gia' siglato per la realizzazione della visione metropolitana e' con l'equivalente tedesco del CNR, che contribuisce esperienza di *technology/know how transfer* nell'ambito dell'Asse IV. Inoltre, a sostegno del PIT-35 va rilevato un aspetto di lavoro interessante del team comunale, quello dell'esplorazione di nuove opportunita' quale la possibilita' per Catania di essere la piattaforma privilegiata di scambi con l'Africa centrale, invece che indiretta tramite Marsiglia. Si sono gia' avuti incontri e siglate lettere d'intento, ma la verifica delle potenzialita' dell'accordo richiede investimenti nell'indagine. Si riscontra attivismo ed entusiasmo nel piccolo team di testa del PIT-35 che e' costituito da poche persone, ma anche un senso di frustrazione per i limiti imposti dall'organizzazione dell'amministrazione comunale. Il sistema e' complesso e frammentato. Non c'e' una task force, neppure informale, e non ci sono gruppi di lavori interdisciplinari dagli assessorati, anzi c'e' la necessita' di contenere l'atteggiamento a volte di resistenza che altri uffici hanno nei confronti del gruppo di testa e della Direzione. Succede cosi che il gruppo di testa tende a privilegiare il rapporto diretto col Sindaco mentre gli altri uffici ruotano attorno agli Assessori.

C'e' molto lavoro da fare e non e' soltanto di carattere tecnico, ma di relazioni interpersonali. Quanto ai profili professionali interni sono pressoché solo quelli di ingegnere ed architetto che 'predominano a scapito di cio' che di diverso si deve fare'. Questo e' un aspetto molto delicato ma estremamente importante che da un lato mette in luce la difesa naturale di posizioni professionali acquisite e dall'altro l'eredita' della concezione ancora prevalente in Italia dell'urbanistica come 'disegno urbano' e 'pianificazione fisica'. Se il Masterplan deve avere un futuro operativo questo squilibrio deve essere colmato a favore dei tanti profili mancanti, ad esempio gli esperti di tematiche economiche, demografiche ed ambientali, quelli della conservazione e recupero del patrimonio edilizio, quelli delle tematiche del finanziamento degli interventi, e gli esperti di visualizzazione interattiva dei dati e di comunicazione.

Al momento al Comune di Catania mancano incentivi appropriati per la valorizzazione meritocratica dei funzionari, anche incentivi a carattere non finanziario quali potrebbero essere, soprattutto per i giovani, quelli di lavorare in una task force con compiti nuovi e con la prospettiva di acquisire competenze aggiuntive. Anche l'utilizzo di consulenti esterni potrebbe diventare più 'interno', nel senso che si potrebbero prevedere modalità per cui gli esterni lavorino a contatto diretto con i funzionari. Il metodo della task force mista, con sede di lavoro presso il Comune, non è attivato.

### 5.5 La dimensione società civile/capitale sociale

L'esperienza di Catania appare interessante ed istruttiva dal punto di vista di questa dimensione, anche per i suggerimenti che produce. La partecipazione della società civile alla formulazione e gestione del PIT-35 è avvenuta e avviene nella forma indicata dal QCS di Tavolo per il partenariato istituzionale e dei soggetti sociali. A Catania il Tavolo ha assunto una dimensione ampia, aperta a molti soggetti sociali, anche per la scelta metropolitana fatta dalla città, e di recente è stato allargato ulteriormente ad una cooperativa di immigrati. Il partenariato sociale, intenso nella fase di programmazione e ora meno presente. Un ostacolo è attribuito alla mancanza di risorse pubbliche, ed alla tendenza del ritorno alla ricerca di tali finanziamenti da parte dei soggetti sociali. Ciò ci fa porre la domanda se il partenariato e la partecipazione della società civile in forme sostenute dalle risorse pubbliche o anche in forme di contribuzione/scambio non pecuniarie. Si pensa ad esempio ad associazioni al cui interno sono competenze professionali specifiche. A noi è chiara la risposta che è la seconda, perché senza di essa il partenariato non può produrre responsabilità condivise tra pubblico e privato, cioè capitale sociale.

## 6. La progettazione integrata a Napoli e Catania: analisi di progetto

Un contributo importante alla valutazione delle potenzialità che a Napoli e Catania si inneschino meccanismi di sviluppo autopropulsivo proviene dall'analisi di progetto, vale a dire dalla verifica del grado di integrazione della progettazione nei due casi considerati. L'indicazione forte data dall'Unione Europea e recepita ed offerta anche dal QCS è che la strada dello sviluppo è quella delle sinergie che producono le ricadute più efficienti sul territorio. A loro volta le sinergie si perseguono attraverso la massima integrazione intersettoriale degli interventi, il che significa la costruzione di legami organici e impatti reciproci tra componenti e attori di un progetto (*interna*) e tra un progetto ed altri che incidono sul territorio (*esterna*).

Nel caso del PI-CC di Napoli l'analisi di progetto riscontra un notevole livello di integrazione, sia interna che esterna. Si identificano tre importanti linee di integrazione. Una prima riguarda l'integrazione esterna e le sinergie/ricadute economiche e di risanamento ambientale che si creano tra PI-CC e il programma URBAN (Quartieri Spagnoli). In tal caso infatti l'integrazione voluta non è soltanto la ricerca di coordinamento di decisioni tra programmi separati, ma invece l'aggancio di gestione tra i due. È pertinente la decisione del Comune, beneficiario ultimo di entrambi, di consolidare negli stessi uffici e affidare allo stesso team di funzionari la gestione dei due programmi, mettendo in sequenza anche i tempi dei due programmi. Inoltre, lo spazio territoriale di PI-CC e URBAN si incontra e si rafforza nel punto centrale del centro storico-istituzionale, alle spalle del Municipio, lungo l'asse di via

Toledo che funge da cerniera commerciale con la riacquisita 'terrazza a mare' del molo Beverello a funzioni turistico-diporto-culturale che includera' la superficie sulla via Acton interrata, il Maschio Angioino ed il Palazzo Reale.

Una seconda linea di integrazione e' interna al PI-CC e attiene alle sinergie/ricadute che il PI-CC induce nel partenariato. Si tratta di un partenariato, sia istituzionale che sociale, di carattere operativo e non soltanto consultivo. Sono gia' in corso due importanti iniziative di partecipazione operativa, l'una che ha visto Autorita' Portuale, Comune, Provincia e Regione decidere la creazione nel luglio 2003 di una societa' a partecipazione pubblica che si appresta a definire lo scenario delle iniziative di rilancio economico (ad esempio, servizi ai crocieristi) e di infrastrutturazione (ad esempio, porto turistico) della fascia costiera demaniale in stretto rapporto con I dirigenti e funzionari comunali che si occupano del PI-CC e ad investire importanti risorse proprie nel progetto. In tal modo le iniziative d'investimento della societa' verranno a integrarsi sinergicamente con quelle previste dal PI-CC. L'altra iniziativa di partecipazione operativa coinvolge I commercianti-artigiani del Borgo Orefici che attraverso le proprie rappresentanze definiscono col comune I contenuti dei progetti particolareggiati per il risanamento ed il rilancio della propria area, partecipano finanziariamente all'aspetto di modernizzazione delle proprie strutture d'impresa, e frequentano le iniziative di formazione messe in atto dal progetto per innalzare le proprie competenze imprenditoriali. Tale partecipazione contribuisce un valore aggiunto anche al progetto della societa' pubblica, in quanto la contiguita' territoriale del Borgo coll'area centrale costiera che verra' facilitata dagli interventi infrastrutturali previsti e la modernizzazione e valorizzazione delle imprese artigiane costituiranno un polo di attrazione per il numero previsto in forte crescita dei turisti, ad esempio I crocieristi. Analoghe considerazioni di sinergie si possono fare per la partecipazione operativa dell'Universita' e dei suoi laboratori negli spazi dismessi dell'area Corradini.

Una terza linea di integrazione e' pure interna al PI-CC e riguarda le sinergie/ricadute che esso produce, o puo' produrre, sul tessuto sociale allargato della citta'. Al momento si tratta di una linea di prospettiva e non ancora di realizzazione gia' avviata. Riguarda le iniziative prospettate di utilizzo di spazi nell'area 'terrazza a mare' per eventi pubblici che migliorino la conoscenza della citta' e per far conoscere il progetto stesso. Si tratta inoltre, quando il progetto sara' a regime, di risultati che includeranno l'aumento notevole di spazi di verde, di infrastrutture da diporto sulla costa e di collegamenti con le risorse ambientali dell'area occidentale Bagnoli-Campi Flegrei.

Nel caso del PIT-35 a Catania l'analisi di progetto riscontra un livello interessante di integrazione interna e, piu' incerto, anche di integrazione esterna. Si riscontrano tre linee di integrazione di progetto, di cui una molto promettente. Si tratta delle sinergie/ricadute sul territorio rurale dell'hinterland catanese che derivano dai contenuti del progetto della mostra agro-alimentare permanente. E' un progetto che da un lato qualifica una funzione avanzata per la citta' di Catania quale polo di promozione commerciale e culturale a livello internazionale dei prodotti di nicchia del suo territorio rurale. E dall'altro aumenta la competitivita' e la crescita delle imprese rurali fornendo loro servizi di cui necessitano per il miglioramento delle loro posizioni. In linea con la visione di Catania citta' metropolitana questa linea di integrazione di progetto e' chiaramente incentrata sull'organicita' tra interventi sul

territorio rurale ed urbano. L'aspetto di integrazione esterna e' piu' incerto al momento in cui non si conosce, per informazione che e' necessaria ma che non e' stata resa disponibile, i contenuti e la tempistica dei collegamenti progettuali tra il PIT-35 e gli interventi infrastrutturali, ad esempio gli interventi di trasporto cargo.

Una seconda linea di integrazione del PIT-35 e' piu' debole perche' non sistematica, ma in prospettiva presenta una ricaduta positiva sul partenariato che da consultivo puo' cominciare ad assumere caratteristiche piu' operative. In particolare si e' osservato il caso di un paio di cooperative di servizio, il cui inserimento nel progetto ha trovato spazio per contribuire competenze in fatto di erogazione di servizi a gruppi emarginati, ad esempio immigrati, che mancano nell'ambito dell'amministrazione comunale. Si tratta di servizi erogati anche con modalita' di assistenza in proprio (*self-help*) e con la finalita' di inclusione sociale. Una terza linea di integrazione di progetto e' pure prospettica ed e' rappresentata dalle sinergie/ricadute sul tessuto sociale. Il progetto mostra agro-alimentare permanente ha una valenza multipla che va oltre le sinergie economiche ed e' caratterizzata anche da iniziative di formazione, di comunicazione interattiva, e culturali che si prestano ad attivare flussi di visitatori ed utenti per la conoscenza del proprio territorio e delle sue potenzialita'.

## **7. I due casi a confronto**

### **7.1 Elementi comparativi: l'Asse V a Napoli e Catania**

Nel suo insieme la ricerca ha evidenziato la centralita' dell'Asse V rispetto alle strategie scelte da Napoli e Catania per rilanciarsi urbanisticamente ed economicamente ed al tempo stesso darsi un profilo internazionale riconoscibile, rientrando nella gamma delle citta' che contano nell'era della globalizzazione. E' l'Asse V che piu' degli altri definisce la strategia ed il profilo delle due citta', e cio' al di la' dei risultati che al momento sono solo promessi e appena si intravedono. Si e' infatti riscontrato come la programmazione d'interventi sull'Asse V richieda da un lato una capacita' d'integrazione di decisioni che abbia continuita' nel tempo e dall'altro operativita' amministrativa e d'impresa privata e sociale che cresca nel tempo. Queste due condizioni al momento sono solo parzialmente soddisfatte nelle due citta', e per quanto riguarda il futuro sono possibilita' con chances di realizzazione diverse nelle due citta'.

I profili e le strategie scelte, nella loro marcata diversita', esprimono un dato positivo, vale a dire la capacita' ed il realismo delle due citta' di conoscere il proprio contesto passato e presente e di pensare ad un futuro da realizzare con un percorso fatto *su misura*. Napoli, grande citta', ha cosi' scelto una strategia sub-comunale di ricomposizione del suo territorio che punta a riallacciare il centro alla periferia passando dalla valorizzazione del mare. Il profilo ricercato per Napoli e' quello della grande metropoli europea e mediterranea, che offre servizi avanzati legati al patrimonio artistico ricchissimo, al recupero delle vie del mare, e alla tradizione di cultura e scienza. Catania, citta' media per dimensione, ha scelto una strategia sovracomunale di riequilibrio del suo territorio metropolitano che punta a rafforzare le funzioni urbane diffondendole sull'intero territorio. Il profilo ricercato per Catania e' quello di metropoli mediterranea che qualifica le sue funzioni urbane per rafforzarsi come polo di innovazione tecnologica a livello europeo e piattaforma preferenziale di scambi con l'Africa.

I due casi si differenziano anche per i contenuti dei rispettivi POR e per la coerenza che in essi vi ha l'Asse V. Per l'Asse V la regione Campania ha adottato un approccio al tempo stesso 'intrusivo' e di 'sussidiarietà', vale a dire che richiede alle città di formulare progetti integrati e *su misura* rispetto al proprio territorio a cui vanno le maggiori risorse ed accompagna la richiesta con schede d'indirizzo tecnico e di procedura su come fare. La regione Sicilia invece ha adottato un approccio 'di autonomia' e di 'controllo', vale a dire che non dà specificazioni tecniche e procedurali per i progetti integrati delle città ma poi limita le risorse ad essi destinati. Lo stato di attuazione dell'Asse V indica una coerenza maggiore dell'Asse V in Campania e minore in Sicilia, da cui discende una maggiore complessità di attuazione dei progetti integrati in Sicilia al momento in cui le loro Misure sono finanziate da Assi diversi.

Sono necessariamente diverse anche le scelte di progetto integrato nelle due città. A Napoli il PI-CC è costruito su tre Misure interamente sull'Asse V per l'area che dal centro storico si estende al porto e si allunga sulla costa fino alla periferia orientale di San Giovanni a Teduccio. Incorporando le scelte della Variante al PRG il PI-CC punta a valorizzare la zona porto aprendola 'a terrazza' sull'area monumentale, a diminuire la congestione del traffico interrando nell'area centrale, e a congiungere il centro colla periferia orientale. Si prevede un notevole co-finanziamento privato ed istituzionale (università) e ci si posiziona per ottenere risorse aggiuntive dalla premialità regionale. L'integrazione di progetto è forte. A Catania il PIT-35 ha valenza metropolitana, incidendo su nove comuni. È costruito su quattro linee di intervento che attengono a settori innovativi, infrastrutture di trasporto, centri di eccellenza nel settore sanitario e riqualificazione dei beni culturali. Delle cinque Misure d'Asse V sono territorializzate le risorse di tre e di due sotto-Misure. Le altre sono a bando regionale. Oltre al PIT-35 la strategia d'Asse V a Catania ruota attorno agli sviluppi del Masterplan, che non è un piano normativo ma uno scenario strategico che identifica sei profili portanti per l'area metropolitana e che, con una operazione di razionalizzazione, ha permesso di raccogliere attorno ad essi la progettualità esistente. La stessa natura dell'operazione, a posteriori, presenta dei limiti in fatto di approccio di progettazione integrata, anche se nel PIT-35 si trovano esempi interessanti in proposito.

Oltre a verificare lo stato di attuazione dell'Asse V, la ricerca si è proposta di approfondire il sistema di decisioni politiche ed operative che ne hanno prodotto gli outputs. Si è proposto uno schema concettuale di analisi dei casi (Figura 1) che parte dalla strategia di rottura del QCS; passa per la traduzione di essa fatta da ciascun POR per verificarne la caratteristica di strategia *su misura*; scompone il sistema delle decisioni nelle sue tre componenti, 'politica', 'amministrativa' e 'società civile/capitale sociale'; per capire se e fino a che punto si sia innescato il meccanismo di miglioramento del rendimento-rafforzamento della partecipazione-risultato di sviluppo (outcome).

Notevolissime differenze si sono riscontrate nelle caratteristiche dei due modelli decisionali-attuativi di Napoli e Catania (Figure 2 e 3) che poi si sono analizzate esemplificando i due casi. Il PI-CC a Napoli nasce dalla volontà del Sindaco che ha fatto di questa visione di Napoli un cardine della sua piattaforma politica, che il vice-Sindaco/Assessore traduce in provvedimenti tecnici. La gestione vede forme di lavoro

di task-force, ‘nuclei’ di eccellenza, ed una rilevante continuita’ del personale a livello dirigenziale rispetto a programmi comunitari e all’amministrazione precedente. Sono problematici gli aspetti delle competenze dei quadri intermedi-bassi e di un mix di profili professionali in numero adeguato. Il rapporto colla Regione e’ assertivo-competitivo. La Regione e’ stata presente nella fase di programmazione del PI-CC, quando ha sostenuto tecnicamente il Comune sul criterio della ‘concentrazione’. Ma e’ meno presente nella fase corrente di attuazione, ad esempio si sono verificati ritardi nella stesura di protocolli d’intesa. Il partenariato nel PI-CC e’ strettamente collegato agli interventi principali del progetto, a cui contribuisce in forme di co-finanziamento.

La scelta metropolitana fatta da Catania, incentrata sul PIT-35 e sulla visione di lungo periodo del Masterplan, e’ una scelta voluta e coraggiosa, perche’ e’ al tempo stessa necessaria ma anche istituzionalmente complessa, politicamente rischiosa e amministrativamente tortuosa. Il PIT-35 e’ una novita’ essendo l’unico ad operare in ambito metropolitano, nel momento attuale di dibattito riguardante le riforme istituzionali e degli statuti. Che e’ anche un momento di stasi non tanto per il PIT-35 ma per il Masterplan, a seguito della crisi al Comune dell’estate e della perdita relativa di autonomia da parte del Sindaco rispetto a nuovi Assessori. La gestione del PIT-35 non vede forme di lavoro di task-force e ricade su un piccolo gruppo di dirigente-funzionari che rispondono al Sindaco e che svolgono le importantissime funzioni di ‘pungolo’, ‘monitoraggio’ e ‘coordinamento’ per l’avanzamento del progetto. La frammentazione settoriale dell’amministrazione comunale non favorisce il loro lavoro. Il rapporto con la Regione e con la sua struttura d’Assessorati ancor piu’ parcellizzata, non ritenuta coerente con la logica PIT, non e’ facile. Il rapporto da parte del Comune e’ spesso ‘di difesa’ e a volte di ‘sfida’, nel senso che si tende a contenere i comportamenti regionali che si percepiscono come centralizzatori e a sollecitare la Regione per iniziative innovative. Il partenariato nel PIT-35 e’ ampio ma tende a mantenere per se’ un ruolo consultivo, e non a prestarsi per modalita’ di partecipazione operativa con risorse proprie, modalita’ che peraltro sono state finora poco esplorate.

## 7.2 Osservazioni propositive

La ricerca, che e’ una valutazione intermedia dell’Asse V nelle citta’ di Napoli e Catania, si conclude con l’articolazione di due gruppi di osservazioni propositive che si sono estratte dai due casi di studio. Le prime delle quali sono dirette al lavoro di riprogrammazione che si sta avviando, mentre le seconde hanno un orizzonte un po’ piu’ lungo e sono orientate al lavoro di preparazione del QCS 2007-2013.

### Riprogrammazione

- *Tavoli differenziati in ambito sub-regionale.* Per la fase di attuazione occorre che le Regioni pensino ad una diversificazione dei Tavoli, costruendoli il piu’ possibile *su misura* e pertanto piu’ aderenti alle strategie di sviluppo delle diverse citta’ (e presumibilmente di sistemi di citta’ medio-piccole) ormai tradotte in progetti, ed evitando l’approccio ‘ricetta’, piu’ semplice ma non utile.
- *Tavoli inclusivi in ambito sub-regionale.* Va compiuto lo sforzo di allargare i Tavoli ad altri partners socio-economici in sintonia coi progetti in corso, ma con l’obiettivo chiaro di coinvolgerli per ottenere un duplice risultato:

aumentare l'incidenza finanziaria delle risorse private nei progetti in corso e fare leva sui progetti in corso per aumentare a fine periodo l'investimento privato di 'tracimazione'.

- *Nuove tipologie di partenariato.* Occorre predisporre e fornire alle città l'informazione tecnica specifica (ad esempio, schede 'come fare') riguardante le tipologie oggi fattibili di partenariato operativo, dalla joint-venture al contributo non finanziario in-kind.
- *Profili professionali mancanti.* Per migliorare la capacità di gestione e' necessario identificare i profili professionali mancanti in ambito sub-regionale e fornire due tipi di indicazioni specifiche: privilegiare il dove trovarli subito all'interno dei quadri dell'amministrazione (persone giuste al posto sbagliato) e come reclutarli dall'esterno per l'amministrazione. Il duplice obiettivo e' di ridurre la dipendenza e la spesa dell'amministrazione da 'esperti' esterni non sempre comunque all'altezza del compito loro assegnato, ed aumentare la capacità interna.
- *Risorse di assistenza tecnica alle città.* Lo sforzo di gestione che le città stanno compiendo deve essere sostenuto da maggiori risorse per l'assistenza tecnica che la Regione controlla, se non proprio da assistenza diretta che la Regione non e' probabilmente in grado di dare. Cio' vale soprattutto quando si tratta di aspetti dei progetti integrati nei settori meno 'tradizionali' e non consueti o innovativi. Cio' anche per evitare la sindrome di 'chiedere senza pagare' da parte della Regione.
- *Valutazione d'impatto dei progetti completati.* Il punto medio del ciclo di programmazione non e' solo utile per verificare come ricalibrare il progetto integrato nelle sue parti che eventualmente non sono fattibili, ma anche per compiere una prima verifica d'impatto dei progetti specifici già completati. Questa valutazione dovrebbe essere del tipo 'veloce' (*quick and dirty*) che e' utilissima ed i suoi risultati dovrebbero avere ampia diffusione tra gli operatori ed i soggetti partenariali.
- *Concezione puntuale del capitale sociale.* La riprogrammazione dovrebbe essere anche l'occasione per mettere a fuoco il vero significato di capitale sociale come condizione dello sviluppo. Applicato alle azioni di partenariato significa modificarle per aumentare in esse la 'responsabilizzazione' dei partners socio-economici. Se il partenariato ha 'partecipato' nella fase di programmazione, in questa di attuazione le azioni debbono essere di 'contributo', ad esempio considerando forme di co-gestione associativa degli spazi pubblici creati.

### QCS 2007-2013

- *Conoscenza del QCS.* A livello comunale manca la conoscenza del QCS. Cio' e' un limite per gli operatori locali. Occorre far si che per l'elaborazione del nuovo QCS si istituiscano Tavoli con il livello regionale e comunale. Tutto il processo deve poi essere pubblicizzato mentre e' in corso, con campagne di informazione.
- *Best practices 2000-2006.* Una indicazione forte e utile alle Regioni ed ai Comuni verrebbe dall'inclusione nel QCS di best practices realizzate nel ciclo corrente.
- *Iniziative Comunitarie nel QCS.* Nello spirito di rendere la politica urbana comunitaria piu' incisiva, il QCS dovrebbe ottenere di promuovere

sperimentazioni (*demonstration projects*) per incorporare direttamente nei POR programmi di iniziativa comunitaria (URBAN se ci sarà) ed altri programmi pertinenti. Tali sperimentazioni definirebbero meglio il concetto di 'integrazione' che non sia solo convergenza di progetti diversi.

- *Le città nel POR.* E' mancata una effettiva partecipazione delle città nella definizione dei POR. Esse sono state solo interpellate ma non coinvolte nella programmazione. Occorre che si aprano Tavoli interinali a cui esse partecipano alla definizione dei contenuti.
- *Incentivi per la continuità amministrativa.* Ai fini della crescita della capacità dell'amministrazione e' importante che il QCS trovi le forme per aiutare a mantenere la continuità di lavoro del mix di funzionari. L'obiettivo e' di aumentare l'autonomia dell'amministrazione rispetto ai politici, per cui occorrono incentivi per gli individui a rimanere e disincentivi per i politici a emarginarli.
- *Profili professionali necessari.* Il QCS può predisporre delle indicazioni puntuali sui profili professionali di cui le Regioni debbono dotarsi al loro interno, e di quelli che le città debbono darsi per confrontarsi con le tematiche di programmazione urbana.
- *Modalità di lavoro interdisciplinare.* In maniera simile il nuovo QCS può farsi carico di predisporre indicazioni puntuali per le Regioni, da comunicare alle città, sulle modalità diverse di lavoro interdisciplinare. Le best practices 2000-2006 dovrebbero suggerire degli esempi.