Servizio di valutazione strategica e operativa del POR FESR e del POR FSE Abruzzo 2014-20

Territori e strategie territoriali per la politica di coesione della Regione Abruzzo

Rapporto finale

3 dicembre 2021

ISTITUTO PER LA RICERCA SOCIALE irs

Nomisma SOCIETÀ DI STUDI ECONOMICI

INDICE

PREMESSA **4**

1 IMPOSTAZIONE METODOLOGICA **5**

1.1 La domanda di valutazione 5

1.1 I metodi e le tecniche per la valutazione 5

La prima fase della valutazione e la bozza del Rapporto al 30 settembre 2021 6

La seconda fase della valutazione e il Rapporto finale al 30 novembre 2021 7

2 CONFINI SULLO SFONDO DELLA POLITICA DI COESIONE **8**

2.1 Introduzione 8

2.1 I confini amministrativi e istituzionali 9

2.2 I confini delle politiche regionali e nazionali 14

I distretti industriali 14

I distretti turistici 14

Le aree di crisi industriale complessa e non complessa 15

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) 16

2.3 I confini della politica di coesione 17

LEADER (Liaison Entre Actions de Dèveloppement de l`Economie Rurale) 17

Le aree interne dei POR FESR e FSE 17

Fisheries Local Action Groups (FLAG) 18

Esperienze dal passato 19

2.4 Molti confini, molte sovrapposizioni 20

3 COSA ABBIAMO IMPARATO DAI TERRITORI NEL PERIODO 2014-2020? **21**

3.1 Introduzione 21

3.2 La risposta del territorio regionale alle opportunità offerte dalla programmazione del FESR nel periodo 2014-2020 21

3.3 I primi risultati delle strategie territoriali 33

L'Agenda Urbana del POR FESR 2014-2020 34

La Strategia Nazionale Aree Interne della Regione Abruzzo 38

4 QUALI TERRITORI PER LA POLITICA DI COESIONE? **43**

4.1 Introduzione 43

4.2 Politiche complesse ed esperienze pregresse 45

4.3 Sperimentazioni applicate: il caso dei progetti nati spontaneamente per la programmazione 2021-2027 47

4.4 Idee e vocazioni a confronto 48

I distretti industriali 48

I distretti agricoli 49

I distretti turistici 50

4.5 Criteri e requisiti per sviluppare un approccio integrato 53

5 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE **54**

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI **56**

RINGRAZIAMENTI **57**

INDICE DELLE FIGURE

Figura 1.1 – Le dimensioni dell'analisi della valutazione 5
Figura 2.1 – Il territorio di riferimento delle Comunità montane 9
Figura 2.2 – Le Unioni di Comuni abruzzesi 10
Figura 2.3 – L'area di crisi complessa Val Vibrata – Valle del Tronto Piceno 15
Figura 2.4 – Le aree interne abruzzesi 18

Figura 3.1 – La distribuzione territoriale dei progetti finanziati dall'Asse I del POR FESR 22
Figura 3.2 – La distribuzione territoriale dei progetti finanziati dall'Asse III del POR FESR 22
Figura 3.3 – La distribuzione territoriale dei progetti finanziati dall'Asse IV del POR FESR 23
Figura 3.4 – La distribuzione territoriale dei progetti finanziati dall'Asse V del POR FESR 23
Figura 3.5 – La distribuzione territoriale dei progetti finanziati dall'Asse VI del POR FESR 24
Figura 3.6 – La distribuzione territoriale dei progetti finanziati dall'Asse VII del POR FESR 24
Figura 3.7 – La distribuzione territoriale dei progetti finanziati dall'Asse IX del POR FESR 25
Figura 3.8 –Distribuzione territoriale dei progetti finanziati dal POR FESR all'interno dei comuni localizzati nei territori dei PIT 2007 – 2013 32
Figura 3.9 – Lo stato di attuazione delle aree interne abruzzesi 38

Figura 4.1 – Matrice a doppia entrata: delimitazioni territoriali e finanziamenti del POR FESR 45
Figura 4.2 – La tassonomia della matrice a doppia entrata applicata ai Comuni abruzzesi 46
Figura 4.3 – I progetti nati a seguito degli incontri organizzati nell'ambito del Codice di condotta per un partenariato diffuso ed inclusivo 47
Figura 4.4 – I distretti industriali 49
Figura 4.5 – I distretti agricoli 50
Figura 4.6 – I distretti turistici 51

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 2.1 – I Comuni abruzzesi ricadenti nei territori delle Comunità Montane 9
Tabella 2.2 – I Comuni abruzzesi appartenenti alle Unioni dei Comuni 11
Tabella 2.3 – I Comuni abruzzesi appartenenti ai Sistemi Locali del Lavoro 11
Tabella 2.4 – I Comuni abruzzesi appartenenti ai distretti sanitari 12
Tabella 2.5 – La classificazione dei comuni abruzzesi secondo i livelli di perifericità 16
Tabella 2.6 – I Comuni abruzzesi ricadenti nelle aree dei GAL 17
Tabella 2.7 – I Comuni abruzzesi ricadenti nei territori delle Aree interne 18
Tabella 2.8 – I Comuni abruzzesi ricadenti nei territori dei FLAG 19
Tabella 2.9 – I Comuni abruzzesi ricadenti nei territori dei PIT 2007 - 2013 19

Tabella 3.1 – Distribuzione territoriale dei progetti finanziati dal POR FESR all'interno dei comuni localizzati nelle Unioni dei Comuni 27
Tabella 3.2 – Distribuzione territoriale dei progetti finanziati dal POR FESR all'interno dei comuni localizzati nei Sistemi Locali del Lavoro 27

PREMESSA

A partire dal documento "*An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*" (Barca, 2009) – il cosiddetto Rapporto Barca – che ha rilanciato nel contesto della politica di coesione l'importanza di un approccio *place-based*, la programmazione 2014-2020 si è caratterizzata per una forte sottolineatura della dimensione territoriale nella politica di coesione.

In particolare:

- il *Regolamento UE n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio* ha dedicato l'intera sezione 3 del documento all'"Approccio integrato allo sviluppo territoriale da realizzare mediante i fondi SIE";
- il documento *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020* presentato dal Ministro per la Coesione Territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali nel corso dell'incontro di apertura del confronto pubblico per la predisposizione dell'Accordo di Partenariato italiano ha identificato due opzioni strategiche che riguardano due temi trasversali all'intero territorio nazionale - le città e le aree interne – tradotti in strategie territoriali integrati.

In continuità con il periodo 2014-2020, per la programmazione 2021-2027 il *Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti* sviluppa ulteriormente il tema di un approccio integrato allo sviluppo territoriale proprio individuando come obiettivo strategico "**un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali**" (Articolo 5-Obiettivi strategici) e dedicando il Capo II (e il 6% delle risorse) allo Sviluppo territoriale.

Nel contempo, l'articolo 22 del *Regolamento (UE) 2021/1060* stabilisce che ciascun programma debba precisare le principali sfide che intende fronteggiare tenendo presenti le disuguaglianze di carattere economico, sociale e territoriale e precisando, per ciascun obiettivo specifico, **i territori specifici cui è diretta l'azione**.

D'altronde, se i Programmi hanno nelle Regioni le proprie entità amministrative di riferimento – sono le Regioni che ottengono e gestiscono i fondi SIE e programmano e realizzano le azioni e gli interventi – dalla programmazione negoziata dei Patti territoriali in poi le politiche di sviluppo mostrano la rilevanza di entità intermedie (tra il livello locale e quello regionale) - sempre più presenti nella politica di coesione – e spesso costituite da aggregazioni di comuni a livello sub-regionale.

1 IMPOSTAZIONE METODOLOGICA

1.1 La domanda di valutazione

Di concerto con l'Amministrazione regionale, in vista della programmazione 2021-2027 è parso opportuno sviluppare la valutazione per rispondere alla seguente domanda valutativa:

"Quali territori per le politiche di coesione 2021-2027?"

1.1 I metodi e le tecniche per la valutazione

La rassegna valutativa "*Strumenti territoriali: imparare dall'esperienza*" (Rete dei Nuclei, 2020, p. 5 ss.) ha evidenziato l'importanza di scegliere con estrema attenzione le aree su cui si interviene poiché tale decisione condiziona l'esito della strategia:

> *«Emerge una tensione tra, da una parte, l'esigenza di delimitare precisi ambiti territoriali caratterizzati da una certa omogeneità e contiguità e dall'altra di favorire l'integrazione funzionale con altre aree, superando i confini amministrativi, ad esempio, per favorire processi di innovazione tra aree marginali e aree forti (tipicamente urbane) più dotate di centri di competenza, o per dare valore a relazioni di comunità consolidate, ma anche per evitare effetti di spiazzamento e per ragioni di equità».*

D'altronde, il territorio della Regione Abruzzo si caratterizza per la presenza di una molteplicità di confini amministrativi, istituzionali e dipendenti dal complesso di politiche comunitarie, nazionali e regionali volte allo sviluppo locale che si modificano a seconda della *policy*.

Oltre a ciò, un secondo fattore che condiziona la progettazione e implementazione di progetti territoriali è rappresentato dalle esperienze pregresse dei territori nel raccogliere e gestire risorse e azioni per lo sviluppo locale.

La Figura 1.1 rappresenta le dimensioni considerate dalla valutazione: i confini amministrativi, istituzionali, delle politiche regionali e nazionali che fanno da sfondo alla politica di coesione e le esperienze pregresse di gestione delle risorse e di sviluppo di strategie territoriali.

Figura 1.1 – Le dimensioni dell'analisi della valutazione

In tale contesto, per rispondere alla domanda "***Quali territori per la politiche di coesione 2021-2027?***" si è scelto di procedere attraverso due step:

- la **prima fase della valutazione**, che si concretizza nella presente bozza del Rapporto di valutazione elaborata al 30 settembre 2021, è condotta grazie all'ausilio di tecniche di tipo quantitativo con **analisi monovariate e bivariate di dati provenienti da fonti di informazione primarie e secondarie**.
- la **seconda fase della valutazione**, che verrà realizzata nell'autunno del 2021 e confluirà nel Rapporto finale, si svilupperà attraverso **interviste in profondità ai soggetti attuatori delle strategie territoriali della politica di coesione 2014-2020**, nell'intento di acquisire opinioni e suggerimenti di interesse relativi alle esperienze analizzate, alle esigenze dei territori, con il fine ultimo di elaborare indicazioni di *policy* che consentano di individuare con chiarezza cosa è stato fatto, come è stato fatto, com'è andato dal punto di vista gestionale e di spesa.

Infine, si ritiene di interesse segnalare che, per riflettere su come i confini tracciati possano rispondere all'esigenza di individuare aree sub-regionali omogenee verso cui dirigere l'azione degli obiettivi specifici dei programmi 2021-2027, l'attività si baserà sulla ricerca realizzata dal FORMEZ in parallelo con la realizzazione del Rapporto di valutazione tematica.

La prima fase della valutazione e la bozza del Rapporto al 30 settembre 2021

La prima fase della valutazione – approfondita in questa bozza elaborata al 30 settembre 2021 – si focalizza innanzitutto **sull'analisi dei diversi confini che fanno da sfondo alla politica di coesione** (⏩ Capitolo 2. *Confini sullo sfondo della politica di coesione*, pp. 8 e ss.), vale a dire sulle dimensioni confini amministrativi e istituzionali, confini delle politiche regionali e nazionali e confini della politica di coesione, mettendo in luce le sovrapposizioni e le eventuali sinergie.

Al riguardo, la valutazione è stata condotta attraverso l'**analisi *desk*** del quadro istituzionale che contraddistingue il territorio della Regione Abruzzo, in modo da far emergere l'architettura esistente e le sovrapposizioni tra diversi livelli istituzionali e amministrativi che riguardano i comuni abruzzesi. Nel contempo, lo studio estende lo sguardo oltre i confini amministrativi e concentra l'attenzione sulle delimitazioni territoriali create ad hoc dalle politiche comunitarie, nazionali e regionali che si occupano dello sviluppo territoriale.

Nel contempo, poiché la politica di coesione 2021-2027 affonda le sue radici nei precedenti periodi di programmazione, si è ritenuto di interesse **esaminare l'attuazione della politica di coesione nel periodo 2014-2020** con particolare riferimento alla capacità di risposta del territorio regionale di fronte alle opportunità offerte dalla politica di coesione e ai primi risultati prodotti dalle strategie territoriali. Si sottolinea fin d'ora come l'analisi della **capacità di risposta del territorio regionale di fronte alle opportunità offerte dalla politica di coesione** (⏩ Capitolo 3. *Cosa abbiamo imparato dai territori nel periodo 2014-2020?*, pp. 21 e ss.) sia condotta a valere sui dati di attuazione del POR FESR 2014-2020 della Regione Abruzzo (aggiornati al 31 dicembre 2020).

Nello specifico la valutazione si è sviluppata grazie all'**analisi *desk*** della **risposta del territorio regionale alle opportunità offerte dalla programmazione 2014-2020** in modo da far emergere se vi sono delle aree che se ne giovano maggiormente o che, invece, non riescono ad utilizzare appieno le risorse disponibili. Con riferimento alla risposta delle diverse aree del territorio alle iniziative del POR FESR, la valutazione ha indagato la distribuzione territoriale dei

progetti e delle risorse con tecniche di analisi mono e bivariata.

I risultati delle analisi sono restituiti grazie a ***Geographic Information System (GIS)*** finalizzati ad ottenere la massima comunicatività degli approfondimenti sviluppati.

La seconda fase della valutazione e il Rapporto finale al 30 novembre 2021

Dopo una fase iniziale condotta attraverso un'**analisi *desk*** per esaminare l'attuazione delle azioni (e dei singoli interventi) sulla base degli indicatori di monitoraggio e delle informazioni reperibili dalla documentazione di monitoraggio relativi alla SNAI e all'Asse IX del POR FESR, l'attività valutativa scende sul campo con uno studio di caso sulle strategie territoriali realizzate nel 2014-2020.

Attraverso **interviste in profondità** ai capofila delle Associazioni che hanno presentato i progetti territoriali e a interlocutori privilegiati, la valutazione si prefigge di raccogliere le percezioni relative alle esperienze analizzate, alle esigenze dei territori, con il fine ultimo di elaborare indicazioni di *policy* che consentano di individuare con chiarezza cosa è stato fatto, come è stato fatto, com'è andato dal punto di vista gestionale e di spesa.

2 CONFINI SULLO SFONDO DELLA POLITICA DI COESIONE

2.1 Introduzione

Il territorio della Regione Abruzzo, come d'altronde accade anche nel resto del Paese, si caratterizza per la presenza di una molteplicità di livelli istituzionali e un complesso di politiche comunitarie, nazionali e regionali volte allo sviluppo locale che interessano aree più vaste del singolo comune e, sovente, non coincidono con nessuna delle istituzioni sovracomunali già esistenti (p.es. le Province, ma anche le Comunità Montane), ma anzi cambiano a seconda della *policy*. In tale contesto, sul territorio di un singolo Comune agiscono differenti politiche che, in svariati casi, si rivolgono a soggetti di area vasta che tengono insieme diversi territori.

D'altra parte, l'approccio *place-based* richiama la necessità di sviluppare politiche rivolte ai luoghi che, proprio a partire dalle specificità locali, possano promuovere progetti di cambiamento e siano in grado di attivare una *governance* multilivello ed efficace di territori omogenei (anche attraverso l'interazione con gli attori endogeni ed esogeni.

La prima parte dell'analisi si prefigge di ricostruire, da un lato il quadro istituzionale che contraddistingue il territorio della Regione Abruzzo, in modo da far emergere l'architettura esistente e le sovrapposizioni tra diversi livelli istituzionali e amministrativi che riguardano i comuni abruzzesi. Nel contempo, lo studio estende lo sguardo oltre i confini amministrativi e concentra l'attenzione sulle delimitazioni territoriali create *ad hoc* dalle politiche comunitarie, nazionali e regionali che si occupano dello sviluppo territoriale.

In tale contesto, l'**analisi desk** esamina la delimitazione territoriale dei diversi ambiti della programmazione; in particolare, i 305 comuni della regione Abruzzo sono stati analizzati rispetto a **ripartizioni**:

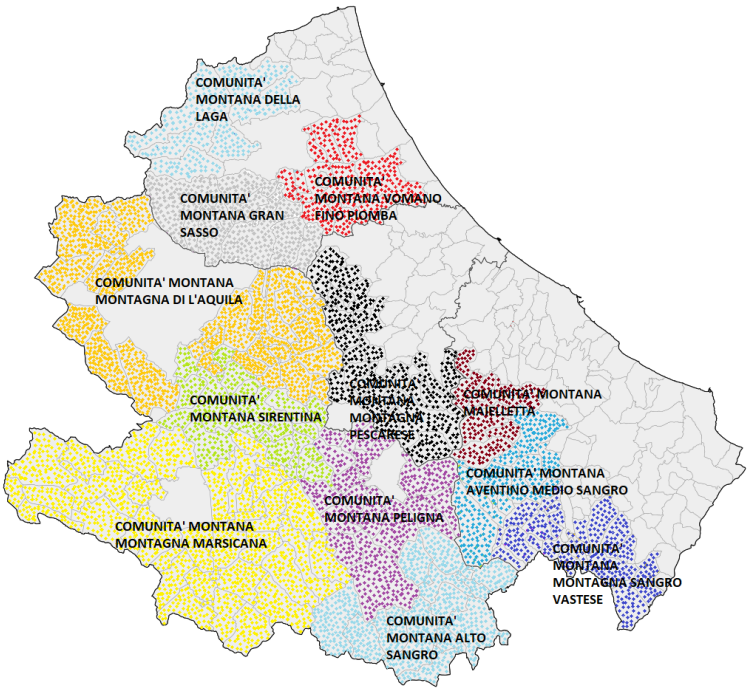
- **amministrative e istituzionali**: l'appartenenza ad Unioni di Comuni, Comunità montane, la suddivisione in differenti Sistemi locali del lavoro (SLL) e distretti sanitari, e la classificazione (o meno) come "comuni montani";
- **relative alle politiche regionali e nazionali** che, peraltro, riflettono la vocazione dei territori: la collocazione in aree industriali complesse e non complesse, la classificazione dei comuni in base a requisiti di accessibilità e alla dotazione di servizi essenziali[1] alla base della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) e, soprattutto, l'appartenenza ai distretti industriali, agricoli e turistici abruzzesi;
- **rispetto alla politica di coesione dell'Unione Europea**, con particolare riferimento alla politica di coesione: se i comuni appartengono al territorio di un Gruppo di Azione Locale (GAL) oppure se sono inclusi negli ambiti territoriali corrispondenti alle aree PIT del periodo di programmazione 2007 – 2013 o alle aree cofinanziate dal FESR e dal FSE nell'ambito della SNAI.

[1] Polo, polo intercomunale, cintura, intermedio, periferico e ultra-periferico.

2.1 I confini amministrativi e istituzionali

Le Comunità Montane sono enti locali costituiti fra comuni montani e/o parzialmente montani; in Abruzzo la materia è regolamentata dalla legge regionale n.10 del 27 giugno 2008, che disciplina il riordino delle Comunità montane e detta norme per il loro funzionamento. Attualmente le Comunità Montane sono 12 e ricadono nel loro territorio 194 comuni, sebbene i comuni classificati come montani siano 224 (73,4% del totale dei comuni abruzzesi). Vi sono pertanto 30 comuni che non appartengono alle CM.

Figura 2.1 – Il territorio di riferimento delle Comunità montane



Fonte: elaborazione della Regione Abruzzo.

Come mostra la Tabella 2.1, la numerosità dei comuni appartenenti alle CM abruzzesi è variegata, con due CM del capoluogo di provincia de L'Aquila - la CM della Montagna marsicana, con 33 comuni e la CM della Montagna di L'Aquila con 27 comuni - che superano i 25 comuni. Per contro, quattro comuni hanno un numero di comuni inferiore o uguale a dieci (Aventino Medio Sangro, Gran Sasso, Maielletta e Della Laga).

Tabella 2.1 – I Comuni abruzzesi ricadenti nei territori delle Comunità Montane

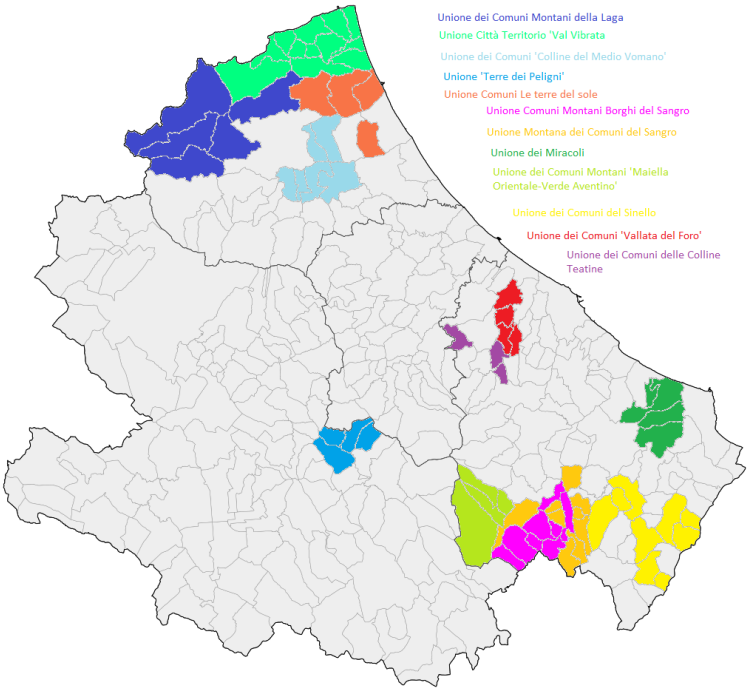
Comunità Montane	Numero Comuni
Montagna marsicana	33
Montagna di L'Aquila	27
Montagna pescarese	24
Montagna Sangro Vastese	20
Peligna	16

Comunità Montane	Numero Comuni
Sirentina	16
Alto Sangro	13
Vomano Fino Piomba	12
Aventino Medio Sangro	10
Gran Sasso	10
Maielletta	7
Della Laga	6
Totale	**194**

Fonte: ns. elaborazione su dati Regione Abruzzo

Le Unioni di Comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza; tra quelle attualmente operative, in Abruzzo la prima è stata costituita nel 2000. Attualmente le Unioni dei Comuni sono 12[2], per un totale di 72 Comuni coinvolti.

Figura 2.2 – Le Unioni di Comuni abruzzesi



Fonte: elaborazione della Regione Abruzzo.

Come rappresentato dalla Tabella 2.2 le aggregazioni maggiori riguardano la Città Territorio Val Vibrata, a cui appartengono 12 Comuni, l'Unione Montana dei Comuni del Sangro e l'Unione dei Comuni del Sinello, con 9 Comuni ciascuna. Se, come si avrà modo di approfondire in seguito (*cfr. 2.4* Molti confini, molte sovrapposizioni, p. 20), in diversi casi - Unione dei Comuni montani della Laga, Unione di Comuni Colline del Medio Vomano, Unione dei Comuni

[2] L'Unione dei Comuni delle Colline Teatine è in liquidazione dal gennaio 2020.

Montani Borghi del Sangro, Unione dei comuni montani Maiella orientale – Verde Aventino – le Unioni dei Comuni riguardano comuni appartenenti alle Comunità Montane, in altri casi (p.es. Città territorio Val Vibrata, Unione Comuni Terre del Sole, Unione dei Miracoli, Unione dei Comuni Vallata del Foro, Unione dei Comuni delle Colline Teatine) le Unioni sono nate proprio in quelle aree non ricadenti nella sfera di riferimento delle CM.

Tabella 2.2 – I Comuni abruzzesi appartenenti alle Unioni dei Comuni

Unioni dei Comuni	Numero Comuni
Città territorio Val Vibrata	12
Unione montana dei Comuni del Sangro	9
Unione dei Comuni del Sinello	9
Unione dei Comuni Montani Borghi del Sangro	8
Unione di Comuni Colline del Medio Vomano	6
Unione dei Comuni montani della Laga	5
Unione Comuni Terre del Sole	4
Unione dei comuni montani Maiella orientale - Verde Aventino	4
Unione dei Comuni Terre dei Peligni	4
Unione dei Miracoli	4
Unione dei Comuni Vallata del Foro	4
Unione dei Comuni delle Colline Teatine	3
Totale	**72**

Fonte: ns. elaborazione su dati Regione Abruzzo.

Un'altra classificazione dei comuni riguarda l'appartenenza ai Sistemi Locali del Lavoro (SLL), che secondo la definizione ISTAT, rappresentano una griglia territoriale i cui confini, indipendentemente dall'articolazione amministrativa del territorio, sono definiti utilizzando i flussi degli spostamenti giornalieri casa/lavoro (pendolarismo) rilevati in occasione dei Censimenti generali della popolazione e delle abitazioni. I comuni abruzzesi appartengono a 21 Sistemi Locali del Lavoro; dieci comuni gravitano su SLL che hanno come centro principale comuni fuori regione (Agnone, Ascoli Piceno e Sora). I Sistemi più popolosi sono quelli di Atessa e Chieti, con 37 Comuni ciascuno, seguiti da quelli de L'Aquila con 32 Comuni, Avezzano con 30 e Sulmona con 29.

Tabella 2.3 – I Comuni abruzzesi appartenenti ai Sistemi Locali del Lavoro

Sistemi Locali del Lavoro	Numero Comuni
Atessa	37
Chieti	37
L'Aquila	32
Avezzano	30
Sulmona	29
Guardiagrele	21

Sistemi Locali del Lavoro	Numero Comuni
Teramo	21
Penne	14
San Salvo	13
Vasto	11
Martinsicuro	9
Pescara	9
Castel di Sangro	8
Ortona	6
Celano	5
Giulianova	5
Pescasseroli	5
Agnone*	4
Ascoli Piceno*	4
Pineto	3
Sora*	2
Totale	**305**

** Comuni gravitano su SLL che hanno come centro principale comuni fuori regione.*

Fonte: ns. elaborazione su dati ISTAT.

I Distretti Sanitari rappresentano la struttura operativa mediante cui l'Azienda Sanitaria Locale assicura la risposta unitaria coordinata e continuativa ai bisogni di salute della popolazione di un dato territorio. Si tratta di una suddivisione organizzativa e non il riconoscimento di una vocazione economica, come si verifica per i distretti industriali, agricoli e turistici. Per tale ragione, tutti i 305 comuni abruzzesi sono riconducibili ai diversi Distretti Sanitari che in Abruzzo sono 22. I più popolosi in termini di comuni sono quelli de L'Aquila e del Sangro Aventino, con 37 comuni ciascuno, seguiti da quelli dell'area Peligno-Sangrina con 36 comuni e della Marsica con 35 comuni.

Tabella 2.4 – I Comuni abruzzesi appartenenti ai distretti sanitari

Distretti sanitari	Numero Comuni
L'Aquila	37
Sangro Aventino	37
Peligno-Sangrina	36
Marsica	35
Alto Vastese	19
Guardiagrele	13
Scafa	13
Val Vibrata	12
Penne	11
Vasto	11

Distretti sanitari	Numero Comuni
Atri	10
Cepagatti	10
Teramo	10
Lanciano	9
Montorio al Vomano	9
Popoli	9
Francavilla al mare	7
Ortona	7
Roseto degli Abruzzi	6
Montesilvano	2
Chieti	1
Pescara	1
L'Aquila	37

Fonte: ns. elaborazione su dati Regione Abruzzo.

Un'ultima suddivisione riguarda le Aree Urbane Funzionali, vale a dire lo strumento attraverso il quale la Regione ha declinato la propria strategia urbana. In Abruzzo sono sette e gravitano intorno alle città medie; le più grandi per numerosità dei comuni appartenenti sono quella di Lanciano (49) e quella di Teramo (47).

Tabella 2.3 – I Comuni abruzzesi appartenenti alle Aree Urbane Funzionali

Aree Urbane Funzionali	*Numero* Comuni
Avezzano	36
Sulmona	34
L'Aquila	40
Conurbazione Pescara - Chieti	41
Lanciano	49
Vasto	32
Teramo	47
Totale	**279**

Fonte: ns. elaborazione su dati Regione Abruzzo

2.2 I confini delle politiche regionali e nazionali

I distretti industriali

La Legge 317/1991 ha definito i distretti industriali come "aree territoriali caratterizzate da elevata concentrazione di piccole e medie imprese, con particolare riferimento al rapporto tra la presenza delle imprese e la popolazione residente, nonché alla specializzazione produttiva dell'insieme delle imprese"

In regione Abruzzo i distretti industriali sono cinque:

- Piana del Cavaliere: macchine elettriche e apparecchiature ottiche;
- Maiella: abbigliamento;
- Vibrata – Tordino Vomano: abbigliamento;
- Vastese: Vetro;
- Servizi di Pescara – Montesilvano: servizi organizzativi, tecnologici, formativi per le imprese.

A questi si aggiunge il distretto agroindustriale della Marsica.

Per quanto riguarda la copertura territoriale, il distretto che ricomprende il maggior numero di comuni è quello dell'abbigliamento dell'area Vibrata – Tordino Vomano, con 20 comuni, seguito di due distretti della Maiella e del Vastese, con 15 comuni ciascuno.

Tabella 2.6 – I Comuni abruzzesi appartenenti ai distretti industriali

Distretti industriali	*Numero* Comuni
Maiella	15
Piana del Cavaliere	2
Servizi di Pescara - Montesilvano	4
Vastese	15
Vibrata – Tordino Vomano	20
Totale	**56**

Fonte: ns. elaborazione su dati Regione Abruzzo

I distretti turistici

I distretti turistici rappresentano un volano per lo sviluppo del territorio, in quanto promuovono e valorizzano l'offerta di strutture e servizi al turista, nelle diverse componenti dell'offerta (alloggio, ristorazione, divertimento, promozione).

In regione Abruzzo i distretti turistici sono due, Gran Sasso d'Italia che raggruppa 60 comuni, localizzati soprattutto nelle province di L'Aquila e Teramo, e Maiella Madre, che raggruppa l'offerta di 48 comuni, soprattutto delle province di L'Aquila e Chieti.

Tabella 2.7 – I Comuni abruzzesi ricadenti nelle aree dei distretti turistici

Distretti turistici	*Numero* Comuni
Gran Sasso d'Italia	60
Maiella Madre	48
Totale	**108**

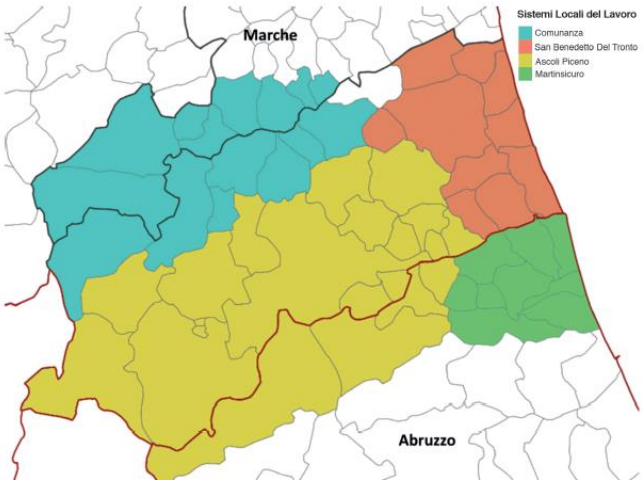
Fonte: ns. elaborazione su dati Regione Abruzzo.

Le aree di crisi industriale complessa e non complessa

Le **aree di crisi industriale** sono territori rispetto ai quali la recessione economica e la perdita occupazionale hanno un impatto significativo sullo sviluppo dei territori interessati (aree di crisi industriale non complessa) e, nel caso delle aree di crisi industriale complessa, di rilevanza nazionale e con impatto significativo sulla politica industriale nazionale, non risolvibili con risorse e strumenti di sola competenza regionale. Per tale ragione, per le aree di crisi industriale complessa il Ministero dello Sviluppo economico cura l'attuazione di politiche e programmi per la reindustrializzazione e riconversione delle aree e dei settori colpiti dalla crisi mediante la stipula di appositi Accordi di Programma di adozione dei Progetti di Riconversione e Riqualificazione Industriale (PRRI).

Nella Regione Abruzzo, **l'area di crisi complessa riguarda la zona industriale di "Val Vibrata – Valle del Tronto Piceno"**, a cavallo tra la Regione Abruzzo e la Regione Marche (Figura 2.3), in ragione della grave crisi che ha colpito il polo del tessile[3].

Figura 2.3 – L'area di crisi complessa Val Vibrata – Valle del Tronto Piceno



Fonte: Invitalia.

Oltre all'area di crisi industriale complessa di "Val Vibrata – Valle del Tronto Piceno", la Regione

[3] il territorio della Val Vibrata, che negli anni Ottanta eccelleva nel comparto del tessile e dell'abbigliamento contando un migliaio di aziende e oltre 20mila dipendenti, a partire dagli anni Novanta ha iniziato a subire i primi fenomeni di delocalizzazione che si sono aggravati drasticamente nel 2011 quando una nuova crisi determina la perdita di quasi seimila posti di lavoro, il fallimento di 178 imprese e il ridimensionamento dei grandi marchi dell'industria tessile italiana (Zucchi, Casucci, Wampum, ecc.) che spostano filatura e tessitura oltreconfine.

Abruzzo si prefigge il rilancio e lo sviluppo occupazionale e produttivo di aree industriali colpite da una crisi diffusa che comprendono tutti i comuni appartenenti ai SLL di Chieti, Penne e Sulmona e la maggior parte dei comuni del SLL di Avezzano, per un totale di 108 comuni.

In sintesi, **i comuni ricadenti nelle aree industriali complesse e non complesse sono 184**, pari al 60,3% del totale dei comuni abruzzesi. Si tratta di territori in cui la Regione Abruzzo, grazie alle risorse del POR FESR 2014-2020, è intervenuta direttamente con l'Azione 3.2.1 "*Interventi di sostegno ad aree territoriali colpite da crisi diffusa delle attività produttive, finalizzati alla mitigazione degli effetti delle transizioni industriali sugli individui e sulle imprese*".

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) rappresenta una politica nazionale innovativa che si prefigge di contrastare la marginalizzazione ed i fenomeni di declino demografico propri delle aree interne dell'Italia. Per identificare i territori su cui investire attraverso l'adozione di un approccio *place-based* integrato e orientato alla promozione e allo sviluppo locale, sono stati individuati in base alla loro distanza dai centri principali di offerta dei servizi essenziali.

In tale contesto, il territorio è stato suddiviso in sei differenti livelli di perifericità: i primi tre A. Polo, B. Polo intercomunale e C. Cintura - sono Centri, mentre gli altri tre – D. Intermedio, E. Periferico e F. Ultraperiferico – sono aree interne.

Dall'analisi dei diversi livelli di perifericità utilizzata per individuare i territori oggetto della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) si osserva come i comuni abruzzesi siano collocati prevalentemente nelle aree interne. Come mostra la Tabella 2.5, 115 comuni sono classificati al livello intermedio e 84 periferico, mentre sei comuni si configurano come poli (Avezzano, L'Aquila, Giulianova, Teramo, Pescara, Chieti) e quattro comuni come poli intercomunali (Atri, Pineto, Roseto degli Abruzzi, Silvi).

Dal punto di vista provinciale i Poli urbani sono concentrati soprattutto a L'Aquila e a Teramo e quest'ultima provincia si caratterizza anche per la presenza dei quattro comuni che si configurano come poli intercomunali; per quanto concerne le aree interne, il maggior numero di comuni a livello intermedio sono localizzati in provincia de L'Aquila, mentre i comuni periferici ed ultraperiferici sono localizzati soprattutto in provincia di Chieti.

Tabella 2.5 – La classificazione dei comuni abruzzesi secondo i livelli di perifericità

		L'Aquila	Chieti	Pescara	Teramo	Abruzzo
Centri	A - Polo	2	1	1	2	6
	B - Polo intercomunale	0	0	0	4	4
	C - Cintura	22	10	13	20	65
Aree interne	D - Intermedio	48	29	25	13	115
	E - Periferico	33	36	7	8	84
	F - Ultraperiferico	3	28	0	0	31

Fonte: ns. elaborazione su dati Regione Abruzzo.

2.3 I confini della politica di coesione

LEADER (Liaison Entre Actions de Dèveloppement de l`Economie Rurale)

LEADER è lo strumento più importante per l'implementazione delle politiche innovative di sviluppo locale integrato e sostenibile dei territori rurali; soggetti centrali di queste strategie sono i GAL (Gruppi di Azione Locale) costituiti da un partenariato pubblico – privato che hanno il compito di elaborare e realizzare a livello locale una strategia di sviluppo pilota, innovativa, multisettoriale e integrata (SSL – Strategia di Sviluppo Locale).[4]

La quasi totalità dei comuni, 293 su 305, pari al 96,1%, appartiene ad aree GAL; in particolare, i GAL con il maggior numero di comuni sono quelli della Maiella Verde (82), del Gran Sasso Velino (49) e delle Terre Pescaresi (44).

Tabella 2.6 – I Comuni abruzzesi ricadenti nelle aree dei GAL

GAL	*Numero* Comuni
Costa dei Trabocchi	17
Gran Sasso Velino	49
Italico Alto Sangro	29
Maiella Verde	82
Terre Aquilane	25
Terre d'Abruzzo	26
Terre Pescaresi	44
Terreverdi Teramane	21
Totale	**293**

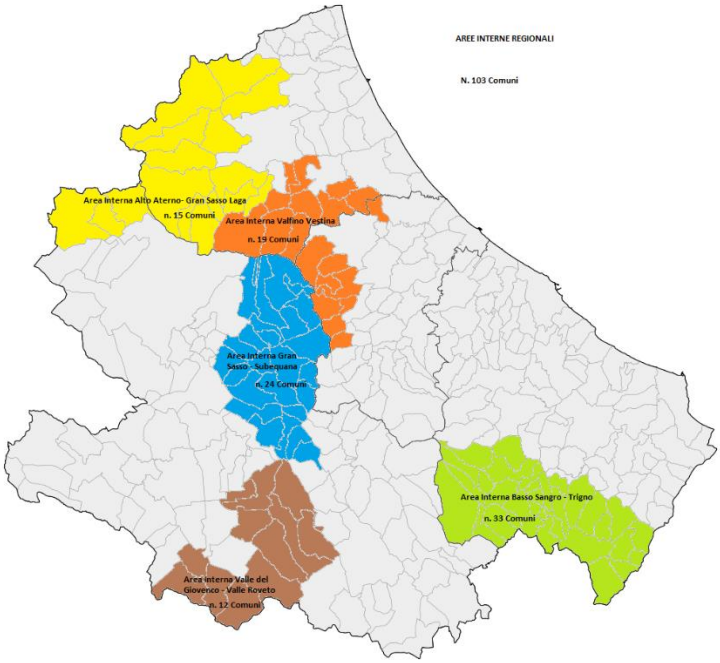
Fonte: ns. elaborazione su dati Regione Abruzzo.

Le aree interne dei POR FESR e FSE

Come anticipato, la **Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)** ha classificato i comuni in base alla distanza dai centri principali di offerta dei servizi essenziali definendo le "aree interne" come quei territori carenti dal punto di vista dei servizi e, spesso, difficilmente accessibili. In tale contesto la Regione Abruzzo ha individuato cinque Aree Interne - Area Basso Sangro-Trigno; Area Val Fino-Vestina; Area Gran Sasso-Subequana; Area Valle del Giovenco-Valle Roveto; Area Alto Aterno-Gran Sasso-Laga - per un totale di 103 comuni. In tale contesto, l'Area Basso Sangro-Trigno è stata individuata inizialmente come l'area prototipo, prima destinataria di risorse finanziarie regionali, nazionali e comunitarie, mentre per l'Area Alto Aterno-Gran Sasso-Laga, proposta a seguito del sisma dell'estate 2016, gli ulteriori eventi sismici hanno portato ad ampliare la perimetrazione della zona di intervento.

[4] Rete Rurale Nazionale 2014 – 2020, LEADER nei Programmi di Sviluppo Rurale, settembre 2016.

Figura 2.4 – Le aree interne abruzzesi



Fonte: elaborazione della Regione Abruzzo.

Come mostra la Tabella 2.7, le aree di maggiore dimensione per numero di comuni sono quella del Basso Sangro – Trigno (33) e quella del Gran Sasso Subequana (24).

Tabella 2.7 – I Comuni abruzzesi ricadenti nei territori delle Aree interne

Aree Interne	Numero Comuni
Basso Sangro - Trigno	33
Gran Sasso - Subequana	24
Val Fino - Vestina	19
Alto Aterno - Gran Sasso - Laga	15
Valle del Giovenco - Valle Roveto	12
Totale	**103**

Fonte: ns. elaborazione su dati Regione Abruzzo.

Fisheries Local Action Groups (FLAG)

I *Fisheries Local Action Groups* (FLASG), definiti all'interno dei Programmi cofinanziati dal FEAMP, rappresentano i gruppi di azione locale sulla pesca, selezionati dalle Regioni, in qualità di Organismi Intermedi. Ogni FLAG elabora un Piano di Azione Locale per tradurre gli obiettivi in azioni concrete dotandosi di una struttura in grado di effettuare le operazioni. Gli ambiti di intervento selezionati dai FLAG nel Piano di Azione Locale devono essere coerenti con i fabbisogni emergenti e le opportunità di sviluppo delle comunità territoriali per rafforzare la qualità della progettazione e dell'attuazione degli interventi.

La Regione Abruzzo ha individuato tre FLAG: Costa dei Trabocchi a cui appartengono 9 comuni, Costa Blu a cui appartengono 7 comuni e Costa di Pescara con 1 comune.

Tabella 2.8 – I Comuni abruzzesi ricadenti nei territori dei FLAG

Aree Interne	Numero Comuni
Costa Blu	7
Costa dei Trabocchi	9
Costa di Pescara	1
Totale	**17**

Fonte: ns. elaborazione su dati Regione Abruzzo.

Esperienze dal passato

Nel lontano periodo di programmazione 2000-2006, del Regolamento (CEE) n. 2082/1993, il *Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali* ha segnalato l'esigenza di **semplificare il sistema di programmazione limitando le forme e il numero degli interventi per regione nell'intento di potenziare una strategia integrata di sviluppo che tenga conto delle specificità regionali**. In Italia, l'invito della Commissione Europea è stato prontamente raccolto dal **QCS 2000-2006** che, definendo i ***progetti integrati*** – che si collocano nell'ambito del Programma operativo non come un'ulteriore articolazione di Assi e misure, ma **come una modalità operativa di attuazione**[5] – ha inaugurato la stagione dei Progetti Integrati Territoriali che, dopo il periodo 2000-2006, sono proseguiti anche nel 2007-2013.

La Tabella 2.9 rappresenta i Progetti Integrati Territoriali definiti dalle Deliberazioni di Giunta Regionale n. 1239 e 1252 del 2018: i PIT del periodo di programmazione 2007 -2013 coprono l'intero territorio regionale e raccolgono un numero significativo di comuni che in alcuni casi - Teramo (47 comuni) e Lanciano e Pescara (46 comuni) – diventa particolarmente ampio.

Tabella 2.9 – I Comuni abruzzesi ricadenti nei territori dei PIT 2007 - 2013

Ambiti territoriali	Numero Comuni
Teramo	47
Lanciano	46
Pescara	46
L'Aquila	43
Avezzano	35
Sulmona - Alto Sangro	30
Chieti	29
Vasto	29
Totale	**305**

Fonte: ns. elaborazione su dati Regione Abruzzo.

[5] Al riguardo giova ricordare come l'importanza attribuita dal QCS 2000-2006 ai progetti integrati si è tradotta nell'inserimento della capacità di una Regione di attuare tempestivamente i progetti integrati come uno dei criteri di assegnazione della riserva di efficacia ed efficienza nazionale del 6%.

2.4 Molti confini, molte sovrapposizioni

Definiti gli ambiti di programmazione territoriale, è interessante mettere in evidenza le diverse sovrapposizioni che caratterizzano la Regione Abruzzo.

Il primo dato di interesse attiene il numero di Comuni che ricadono in tutte le delimitazioni territoriali individuate - otto su 305 – oppure in nessun ambito – 3 su 305. Nei casi restanti, come anticipato, sussistono diverse ripartizioni istituzionali e/o di policy che si sovrappongono.

Per esaminare nel dettaglio tali sovrapposizioni, appare opportuno prendere a riferimento le aree che dei GAL, dal momento che vi ricadono 293 dei 305 comuni abruzzesi e, per loro caratteristica, ricoprono un ruolo chiave di attivatori dei processi di sviluppo territoriale.

Rimandando all'Appendice per una disamina puntuale delle tabelle di sintesi, in questa sede si ritiene di interesse evidenziare come, se si considerano le aree che appartengono alle Unioni dei Comuni, si rileva che 70 dei 72 Comuni appartenenti alle Unioni dei Comuni ricadono nei territori dei GAL, con particolare riferimento al GAL Maiella Verde e al GAL Terreverdi Terramane (Tabella A1).

Per quanto riguarda le Comunità montane, invece, i comuni ricadenti nelle aree dei GAL sono 188, con particolare riferimento al GAL Gran Sasso Velino e al GAL Maiella Verde (Tabella A2).

Altre sovrapposizioni riguardano i comuni montani e le aree industriali complesse e non complesse; nel primo caso, i comuni localizzati nelle aree dei GAL sono complessivamente 218, mentre per quanto riguarda le aree industriali sono 177 (Tabella A3).

Con riferimento alle aree interne, i comuni localizzati anche nelle aree dei GAL sono complessivamente 102 su un totale di 103 appartenenti alle aree interne, con particolare riguardo ai GAL della Maiella verde e del Gran Sasso Velino (Tabella A4).

In ultimo, per quanto concerne i territori interessati dalla progettazione territoriale 2007 – 2013, che riguardava l'intero territorio regionale, la maggior parte dei comuni ricade nel GAL Maiella Verde e nel GAL Gran Sasso Velino (Tabella A5).

3 COSA ABBIAMO IMPARATO DAI TERRITORI NEL PERIODO 2014-2020?

3.1 Introduzione

Il punto di partenza per rispondere alla domanda di valutazione "***Che cosa abbiamo imparato dai territori nel periodo 2014-2020***" attiene **l'analisi della risposta del territorio regionale alle opportunità offerte dalla programmazione del FESR nel periodo 2014-2020** che indaga altresì in che misura il territorio regionale riesce a cogliere al meglio le opportunità offerte dal programma e se ci sono aree che se ne giovano maggiormente o, per contro, altre aree che non riescono ad utilizzare appieno le risorse disponibili.

Nello specifico, a partire dai **dati aggiornati al 31 dicembre 2020** forniti dal Sistema di Analisi dei Dati (SAD) dell'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) – a livello di singolo progetto - il valutatore ha effettuato un'analisi che ha esaminato la distribuzione territoriale dei progetti (in base all'informazione sulla localizzazione dell'intervento).

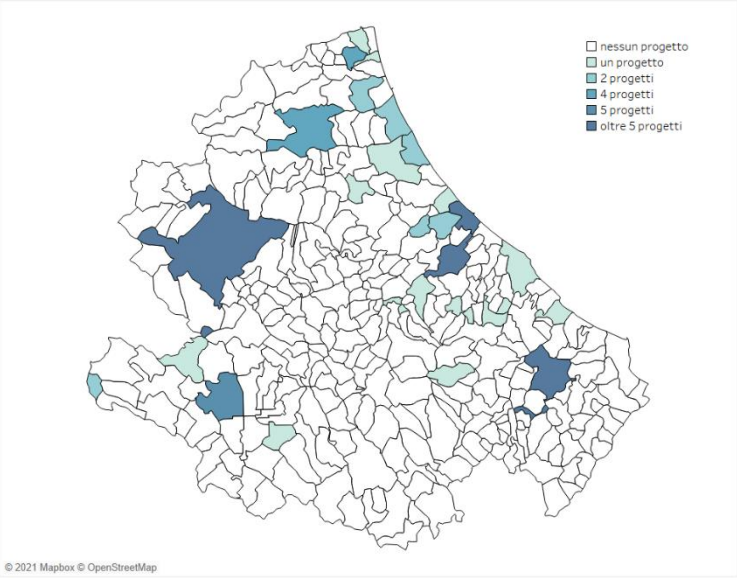
I dati resi disponibili dall'Amministrazione regionale sono stati trattati con **tecniche di analisi mono e bivariata** e il risultato dell'analisi è restituito grazie a *Geographic Information System* (GIS) finalizzati ad ottenere la massima immediatezza e chiarezza degli studi condotti.

Per potere disporre di ulteriori spunti di riflessione e di apprendimento per la Regione d'Abruzzo, sul piano dei contenuti e dei processi messi in campo per le strategie territoriali 2014-2020 – la Strategia Nazionale per le Aree Interne e l'Agenda Urbana - l'analisi desk è stata integrata da interviste in profondità, oltre che con la responsabile regionale per la SNAI, con i referenti delle quattro Strategie Urbane Sostenibili e delle cinque aree interne abruzzesi.

3.2 La risposta del territorio regionale alle opportunità offerte dalla programmazione del FESR nel periodo 2014-2020

La distribuzione territoriale dei progetti finanziati a valere sull'Asse I del FESR, per la ricerca e sviluppo, è caratterizzata da una forte concentrazione, dal momento che solo 29 comuni hanno almeno un progetto localizzato sul proprio territorio. I comuni con il maggior numero di progetti sono i capoluoghi di provincia: L'Aquila con 26 interventi, Pescara con 13, Chieti con 10, cui si aggiungono Atessa con 8 e Avezzano con 5. I comuni con un progetto finanziato sono sedici.

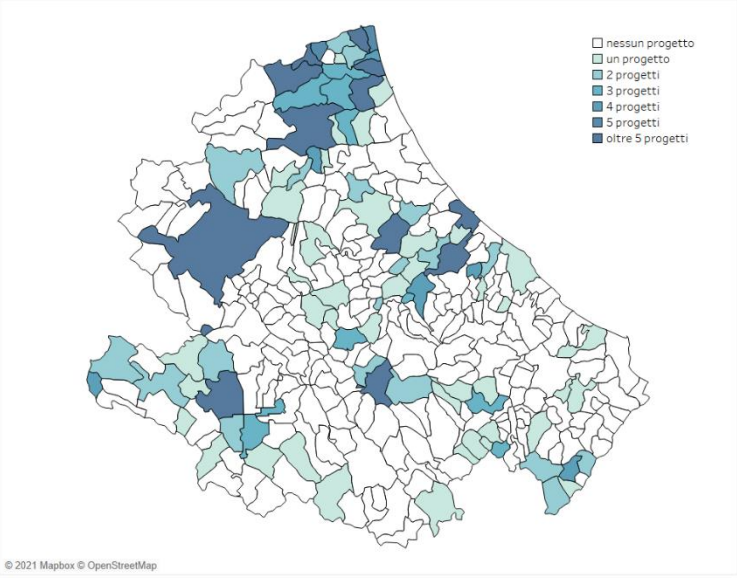
Figura 3.1 – La distribuzione territoriale dei progetti finanziati dall'Asse I del POR FESR



Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2020.

Per quanto riguarda l'Asse III, Competitività del sistema produttivo, sul territorio di quasi un comune su tre si colloca un progetto finanziato dal POR FESR; infatti, i comuni con almeno un progetto finanziato sono 90; i comuni con uno o due progetti finanziati sono sessanta. Si osserva una forte concentrazione territoriale, dal momento che 93 progetti finanziati su 274, pari al 33,9% del totale, sono concentrati in sette comuni, con oltre dieci interventi ciascuno (L'Aquila, Avezzano, Chieti, Teramo, Sulmona, Mosciano Sant'Angelo, Pescara).

Figura 3.2 – La distribuzione territoriale dei progetti finanziati dall'Asse III del POR FESR

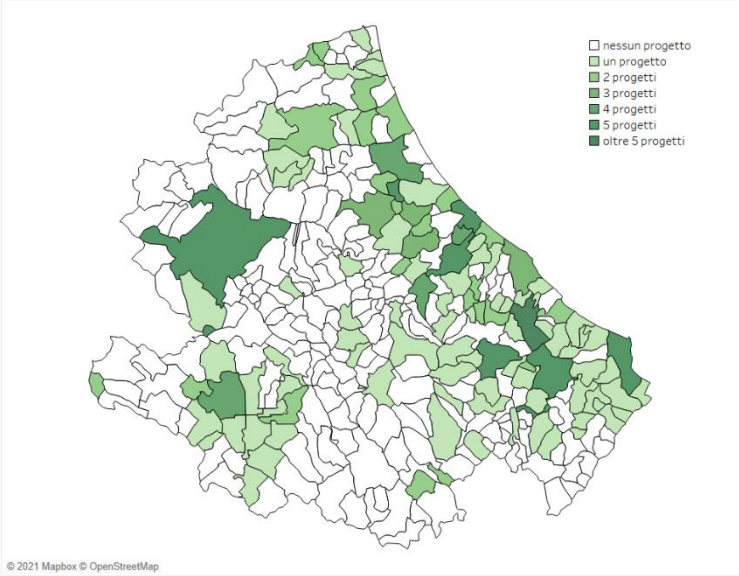


Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2020.

I progetti dell'Asse IV, per la promozione di un'economia a basse emissioni di carbonio, sono

localizzati in 112 comuni, pari al 36,7% del totale; i comuni con uno o due progetti finanziati sono 96, pari al 31,5% del totale. I comuni con il maggior numero di interventi sono Lanciano con sei progetti e L'Aquila, Elice, Pescara, Atessa, Casoli, Chieti, Lanciano e Vasto con 5 progetti ciascuno.

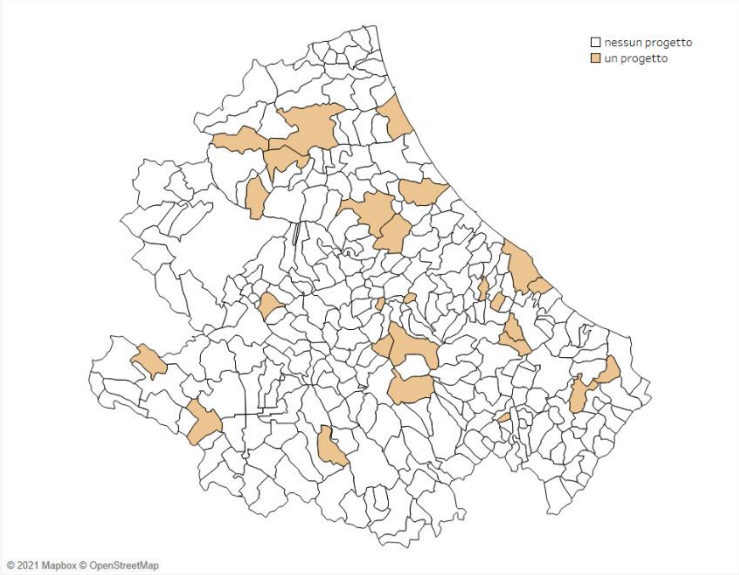
Figura 3.3 – La distribuzione territoriale dei progetti finanziati dall'Asse IV del POR FESR



Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2020.

In merito all'Asse V, per la riduzione del rischio idrogeologico, i progetti sono interamente concentrati in 26 comuni, tutti con un solo progetto.

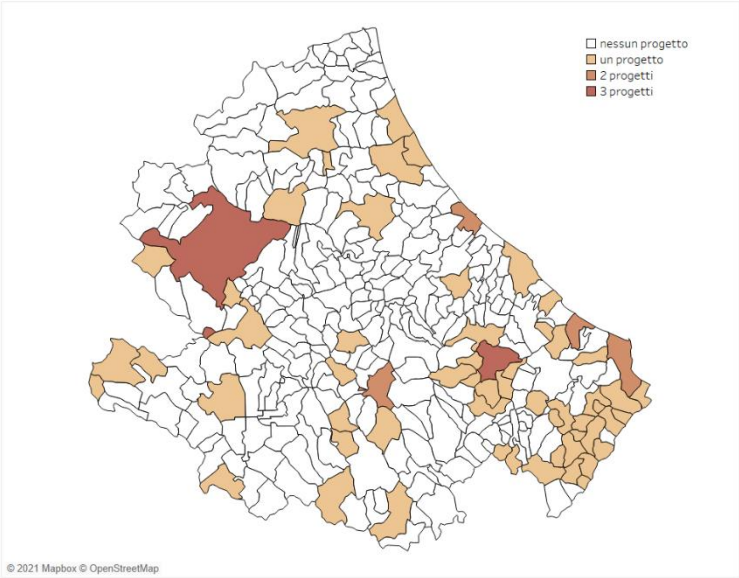
Figura 3.4 – La distribuzione territoriale dei progetti finanziati dall'Asse V del POR FESR



Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2020.

62 comuni su 305 hanno almeno un progetto localizzato con riferimento all'Asse VI del POR FESR, per la tutale e valorizzazione delle risorse naturali e culturali. I comuni con un solo progetto finanziato sono 56; L'Aquila e Casoli sono i comuni con il maggior numero di progetti, con tre interventi ciascuno.

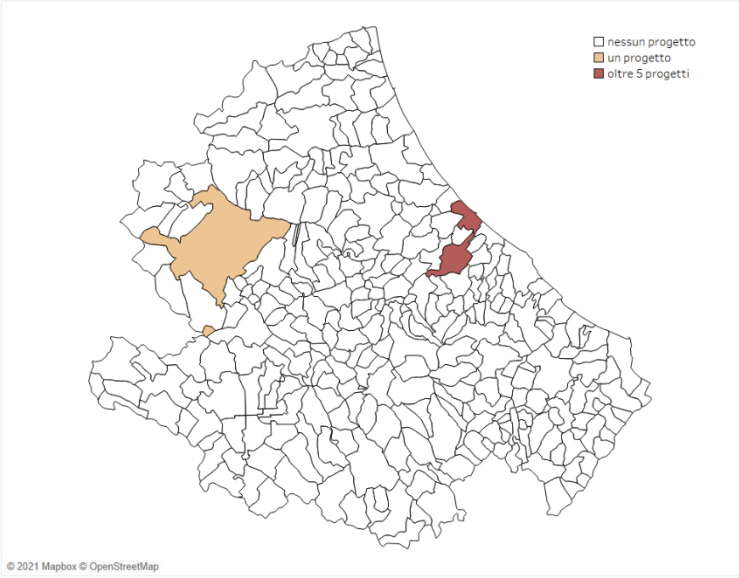
Figura 3.5 – La distribuzione territoriale dei progetti finanziati dall'Asse VI del POR FESR



Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2020.

La concentrazione territoriale è molto accentuata, come immaginabile, nel caso dell'Asse VII, per lo sviluppo urbano sostenibile; i progetti finanziati sono complessivamente 19, di cui 11 localizzati a Chieti, 7 a Pescara ed 1 a L'Aquila.

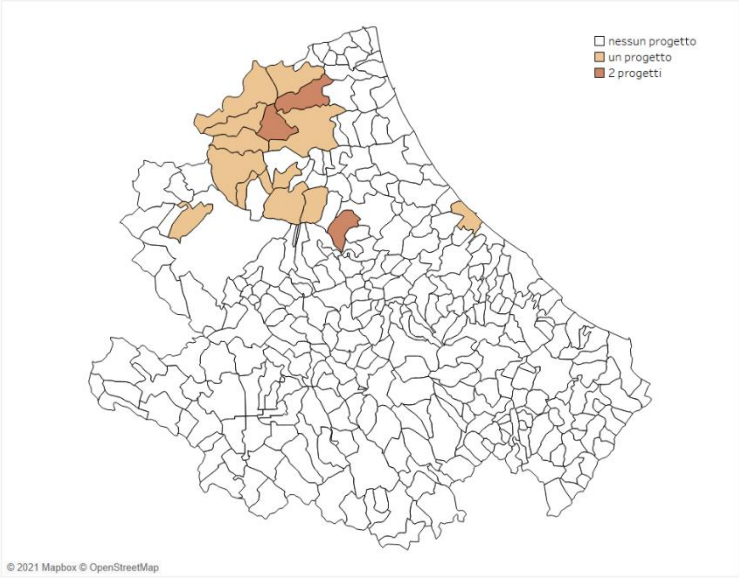
Figura 3.6 – La distribuzione territoriale dei progetti finanziati dall'Asse VII del POR FESR



Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2020.

Anche nel caso dell'Asse IX, che sostiene interventi di prevenzione del rischio idrogeologico e sismico e sostegno alla ripresa economica delle aree colpite dal terremoto del 2016 e 2017, si osserva una significativa concentrazione territoriale, dal momento che i progetti sono tutti localizzati in quindici comuni e soltanto tre comuni (Campli, Farindola e Torricella Sicura) hanno due progetti localizzati.

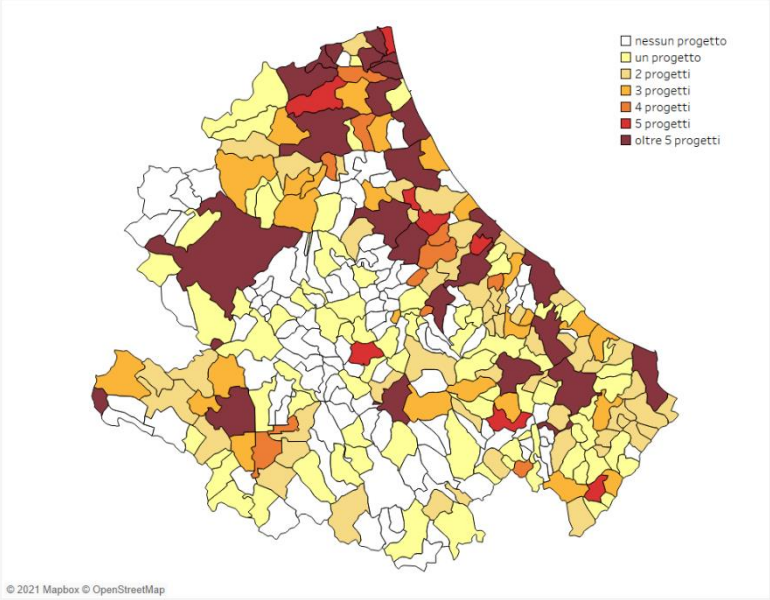
Figura 3.7 – La distribuzione territoriale dei progetti finanziati dall'Asse IX del POR FESR



Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2020.

A livello complessivo, i comuni interessati dalla programmazione del POR FESR sono 199, pari al 65,2% del totale dei comuni abruzzesi; sono 78 i comuni dove è localizzato un solo progetto e 51 quelli dove sono localizzati due interventi; sono invece 25 quelli interessati da più di 5 progetti e tra questi i principali sono L'Aquila con 52 progetti, Chieti con 40 progetti, Pescara con 38 interventi, Avezzano con 26 progetti e Teramo con 22.

Figura 3.8 – La distribuzione territoriale dei progetti finanziati dal POR FESR



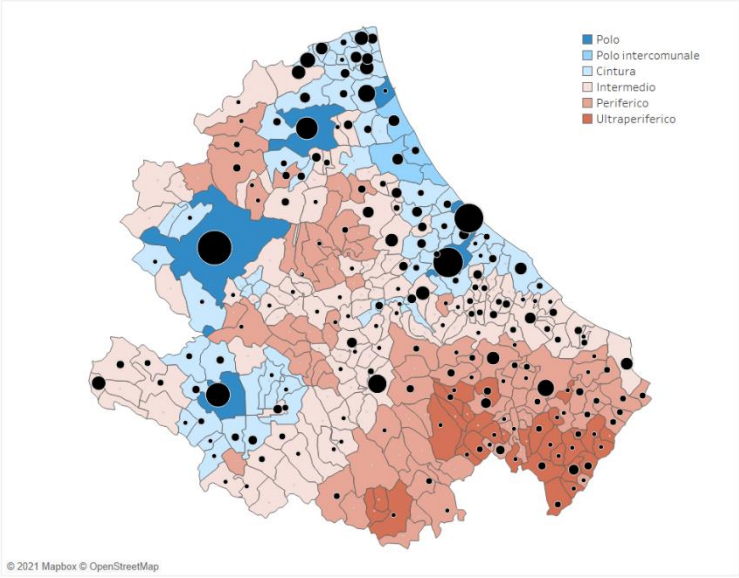
Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2020.

Oltre ad indagare la distribuzione territoriale dei progetti del POR FESR per ciascun Asse del programma, si ritiene di interesse esaminare se vi siano alcune aree che riescono (o meno) ad utilizzare appieno le risorse disponibili approfondendo cosa accada, per esempio, con riferimento alle aree interne, ai poli urbani, ecc.

Utilizzando la **classificazione dei comuni italiani adottata dalla Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI) in base ai diversi livelli di perificità**, si osserva una distribuzione quasi omogenea tra il centro che concentra il 53% dei progetti e le aree interne, ove si collocano il 47% degli internventi. Nello specifico, per **poco più di un progetto su cinque la sede è localizzata in un comune capoluogo abruzzese**.

La Figura 3.8 mostra con immediatezza **la concentrazione delle risorse finanziarie assegnate dal POR FESR nei poli urbani, *in primis* i Comuni capoluogo, e nelle aree limitrofe**. Nel contempo evidenzia come la distribuzione dei progetti all'interno di ciascuna provincia non appaia uniforme: gli interventi sono ripartiti, con diversi livelli di concentrazione, su quasi l'intero territorio provinciale nel caso di Chieti, Pescara e Teramo, mentre per L'Aquila emergono zone più o meno ampie di comuni sui quali non sono localizzati i progetti del POR.

Figura 3.8 – La distribuzione dei progetti del POR FESR e livello di perifericità dei Comuni



Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2020.

Il paragrafo prosegue approfondendo la distribuzione territoriale dei progetti finanziati alla luce delle aggregazioni amministrative, istituzionali e strategiche dei comuni abruzzesi.

La prima informazione riguarda le Unioni dei Comuni che, come già accennato in precedenza, sono complessivamente 12 a livello regionale. Nei territori interessati sono localizzati 158 progetti, pari al 22,8%, con una forte concentrazione nel territorio dell'Unione dei Comuni della Val Vibrata, con il 10,0% del totale dei progetti.

Tabella 3.1 – Distribuzione territoriale dei progetti finanziati dal POR FESR all'interno dei comuni localizzati nelle Unioni dei Comuni

	Asse I	Asse III	Asse IV	Asse V	Asse VI	Asse VII	Asse IX	Totale
Città territorio Val Vibrata	6	54	8	0	0	0	1	69
Unione Comuni Terre del Sole	2	14	2	0	0	0	0	18
Unione dei Comuni montani della Laga	0	3	1	1	0	0	7	12
Unione dei comuni montani Maiella orientale - Verde Aventino	0	1	2	0	0	0	0	3
Unione dei Comuni Terre dei Peligni	0	0	1	0	1	0	0	2
Unione dei Miracoli	0	1	3	0	1	0	0	5
Unione di Comuni Colline del Medio Vomano	0	9	1	0	1	0	0	11
Unione montana dei Comuni del Sangro	0	0	0	1	1	0	0	2
Unione dei Comuni Vallata del Foro	0	5	3	1	0	0	0	9
Unione dei Comuni Montani Borghi del Sangro	0	7	2	0	1	0	0	10
Unione dei Comuni del Sinello	0	5	1	0	7	0	0	13
Unione dei Comuni delle Colline Teatine	1	0	3	0	0	0	0	4
Totale progetti localizzati nei territori delle Unioni	9	99	27	13	12	0	8	158
Nessuna Unione	89	175	160	23	58	19	10	534
Totale	98	274	187	26	70	19	18	692

Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2020.

Ricomprendendo tutti i comuni abruzzesi, all'interno dei Sistemi Locali del lavoro sono ricompresi tutti gli interventi del POR FESR 2014 – 2020; in particolare, il maggior numero di progetti (pari ad 85, ovvero il 12,3%) sono localizzati nel SSL di Chieti, seguito per numerosità da quello di Avezzano, con 76 interventi (pari all'11,0%) e dal SSL di Atessa con 65 interventi (pari al 9,4%).

Tabella 3.2 – Distribuzione territoriale dei progetti finanziati dal POR FESR all'interno dei comuni localizzati nei Sistemi Locali del Lavoro

	Asse I	Asse III	Asse IV	Asse V	Asse VI	Asse VII	Asse IX	Totale
Agnone	0	2	0	0	3	0	0	5
Ascoli Piceno	0	22	4	0	0	0	2	28
Atessa	9	11	30	4	11	0	0	65
Avezzano	9	40	19	3	5	0	0	76
Castel di Sangro	0	2	2	0	0	0	0	4
Celano	0	0	1	0	1	0	0	2

	Asse I	Asse III	Asse IV	Asse V	Asse VI	Asse VII	Asse IX	Totale
Chieti	12	37	19	5	1	11	0	85
Giulianova	4	12	6	1	1	0	0	24
Guardiagrele	4	3	22	0	8	0	0	37
L'Aquila	26	21	7	1	5	1	1	62
Martinsicuro	6	32	4	0	0	0	0	42
Ortona	2	2	5	2	1	0	0	12
Penne	1	11	16	2	1	0	2	33
Pescara	18	12	19	1	2	7	1	60
Pescasseroli	0	1	0	0	2	0	0	3
Pineto	3	0	4	0	2	0	0	9
San Salvo	0	9	4	0	10	0	0	23
Sora	0	0	1	0	0	0	0	1
Sulmona	0	21	4	1	7	0	0	33
Teramo	4	34	7	4	3	0	12	64
Vasto	0	2	13	2	7	0	0	24
Totale complessivo	**98**	**274**	**187**	**26**	**70**	**19**	**18**	**692**

Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2020.

Come descritto in precedenza, i distretti industriali presenti nella regione Abruzzo sono cinque e comprendono il territorio di 56 comuni: nel complesso i progetti del POR FESR 2014 – 2020 che ricadono in questi comuni, sono 185, pari al 26,7% del totale. Il maggior numero di interventi è ricompreso nel territorio del distretto dell'abbigliamento dell'area di Vibrata – Tordino Vomano (105 interventi), seguito dal distretto del vetro del Vastese (38 interventi).

Tabella 3.3 – Distribuzione territoriale dei progetti finanziati dal POR FESR all'interno dei comuni localizzati nei distretti turistici

	Asse I	Asse III	Asse IV	Asse V	Asse VI	Asse VII	Asse IX	Totale
Maiella	3	6	13	2	0	0	0	24
Piana del Cavaliere	2	6	2	0	2	0	0	12
Servizi di Pescara Montesilvano	2	2	1	1	0	0	0	6
Vastese	8	1	17	2	10	0	0	38
Vibrata – Tordino Vomano	10	75	15	1	1	0	3	105
Totale progetti localizzati nei territori dei distretti industriali	**25**	**90**	**48**	**6**	**13**	**0**	**3**	**185**
Nessun distretto industriale	73	184	139	20	57	19	15	507
Totale	**98**	**274**	**187**	**26**	**70**	**19**	**18**	**692**

Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2020.

Con riferimento ai due distretti turistici del Gran Sasso d'Italia e della Maiella Madre, i progetti localizzati nei comuni in essi ricompresi sono complessivamente 204, soprattutto concentrati nell'area del Gran Sasso d'Italia; i progetti attengono in particolare all'Asse 3 ed in seconda misura all'Asse 4.

Tabella 3.4 – Distribuzione territoriale dei progetti finanziati dal POR FESR all'interno dei comuni localizzati nei distretti turistici

	Asse I	Asse III	Asse IV	Asse V	Asse VI	Asse VII	Asse IX	Totale
Gran Sasso d'Italia	30	64	18	6	8	1	17	144
Maiella Madre	3	26	18	3	10	0	0	60
Totale progetti localizzati nei territori dei distretti turistici	**33**	**90**	**36**	**9**	**18**	**1**	**17**	**204**
Nessun distretto turistico	65	184	151	17	52	18	1	488
Totale	**98**	**274**	**187**	**26**	**70**	**19**	**18**	**692**

Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2020.

In merito ai Distretti Sanitari, che sono 22 e coprono l'intero territorio regionale, i progetti del POR sono ricompresi soprattutto nel Distretto afferente all'area della Marsica (78 interventi pari all'11,3%), seguito dal Distretto dell'area della Val Vibrata (69 progetti pari al 10,0%) e dai due Distretti de L'Aquila e del Sangro Aventino con 64 progetti ciascuno (9,2%):

Tabella 3.5 – Distribuzione territoriale dei progetti finanziati dal POR FESR all'interno dei comuni localizzati nei Distretti Sanitari

	Asse I	Asse III	Asse IV	Asse V	Asse VI	Asse VII	Asse IX	Totale
Alto Vastese	0	13	5	1	13	0	0	32
Atri	4	2	6	0	2	0	0	14
Cepagatti	4	6	14	1	0	0	0	25
Chieti	10	14	5	0	0	11	0	40
Francavilla al mare	0	7	11	0	0	0	0	18
Guardiagrele	3	1	11	1	2	0	0	18
Lanciano	1	0	13	2	2	0	0	18
L'Aquila	26	22	7	1	6	1	1	64
Marsica	9	40	21	3	5	0	0	78
Montesilvano	1	0	2	0	0	0	0	3
Montorio al Vomano	0	6	3	2	1	0	5	17
Ortona	2	2	5	2	1	0	0	12
Peligno-Sangrina	0	19	4	1	8	0	0	32
Penne	0	9	10	2	1	0	2	24
Pescara	13	10	5	0	2	7	1	38

	Asse I	Asse III	Asse IV	Asse V	Asse VI	Asse VII	Asse IX	Totale
Popoli	0	6	2	1	1	0	0	10
Roseto degli Abruzzi	4	15	6	1	1	0	0	27
Sangro Aventino	9	14	25	2	14	0	0	64
Scafa	2	8	6	3	0	0	0	19
Teramo	4	25	4	2	2	0	8	45
Val Vibrata	6	54	8	0	0	0	1	69
Totale complessivo	**98**	**274**	**187**	**26**	**70**	**19**	**18**	**692**

Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2020.

Per quanto riguarda le Comunità Montane, i progetti localizzati in questi territori sono complessivamente 213, pari al 30,8% del totale; il maggior numero di interventi è localizzato nell'area della Montagna marsicana (52 progetti), seguita dall'area della Montagna Sangro Vastese (26 interventi) e dall'area del Vomano Fino Piomba (25 progetti).

Tabella 3.6 – Distribuzione territoriale dei progetti finanziati dal POR FESR all'interno dei comuni localizzati nelle Comunità Montane

	Asse I	Asse III	Asse IV	Asse V	Asse VI	Asse VII	Asse IX	Totale
Alto Sangro	0	2	2	0	2	0	0	6
Aventino Medio Sangro	0	6	9	0	7	0	0	22
Della Laga	0	11	1	1	0	0	8	21
Gran Sasso	0	6	3	2	1	0	5	17
Maielletta	1	0	5	0	3	0	0	9
Montagna dell'Aquila	0	5	2	0	1	0	1	9
Montagna marsicana	4	24	17	3	4	0	0	52
Montagna pescarese	0	4	4	3	0	0	2	13
Montagna Sangro Vastese	0	17	3	1	5	0	0	26
Peligna	0	4	1	1	4	0	0	10
Sirentina	0	0	0	1	2	0	0	3
Vomano Fino Piomba	2	12	9	0	2	0	0	25
Totale progetti localizzati nei territori delle Comunità montane	**7**	**91**	**56**	**12**	**31**	**0**	**16**	**213**
Nessuna Comunità montana	91	183	131	14	39	19	2	479
Totale	**98**	**274**	**187**	**26**	**70**	**19**	**18**	**692**

Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2020.

Considerando le cinque aree interne della SNAI, i progetti localizzati nei territori interessati sono complessivamente 116, pari al 16,8% del totale degli interventi finanziati dal POR; a concentrare il maggior numero di progetti sono le due aree del Basso Sangro – Trigno, con il 6,4% del totale dei progetti, e l'area dell'Alto Aterno – Gran Sasso – Laga (4,9%),

Tabella 3.7– Distribuzione territoriale dei progetti finanziati dal POR FESR all'interno dei comuni localizzati nelle aree interne

	Asse I	Asse III	Asse IV	Asse V	Asse VI	Asse VII	Asse IX	Totale
Alto Aterno - Gran Sasso - Laga	0	16	4	3	0	0	11	34
Basso Sangro - Trigno	0	25	8	1	10	0	0	44
Gran Sasso - Subequana	0	5	1	1	0	0	0	7
Val Fino - Vestina	1	4	8	0	2	0	4	19
Valle del Giovenco - Valle Roveto	1	4	5	1	1	0	0	12
Totale progetti localizzati nelle aree interne	**2**	**54**	**26**	**6**	**13**	**0**	**15**	**116**
Nessuna area interna	96	220	161	20	57	19	3	576
Totale	**98**	**274**	**187**	**26**	**70**	**19**	**18**	**692**

Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2020.

Come già descritto in precedenza, nel territorio dei GAL è localizzato il 96,1% dei comuni abruzzesi; la concentrazione degli interventi è quindi molto accentuata, dal momento che in questi territori sono localizzati 594 progetti, pari all'85,9% del totale; i GAL dove è ubicato il maggior numero di progetti sono quelli della Maiella Verde, con 137 interventi, e quello delle Terreverdi Terramane, con 94 interventi.

Tabella 3.8– Distribuzione territoriale dei progetti finanziati dal POR FESR all'interno dei comuni localizzati nei GAL

	Asse I	Asse III	Asse IV	Asse V	Asse VI	Asse VII	Asse IX	Totale
Costa dei Trabocchi	2	4	22	3	8	0	0	39
Gran Sasso Velino	29	32	11	1	8	1	1	83
Italico Alto Sangro	0	19	4	1	8	0	0	32
Maiella Verde	11	33	55	6	32	0	0	137
Terre Aquilane	6	27	16	2	2	0	0	53
Terre d'Abruzzo	6	38	12	4	4	0	14	78
Terre Pescaresi	6	29	32	7	2	0	2	78
Terreverdi Teramane	12	64	15	1	2	0	0	94
Totale progetti localizzati nei territori dei GAL	**72**	**246**	**167**	**25**	**66**	**1**	**17**	**594**
Nessun GAL	26	28	20	1	4	18	1	98
Totale	**98**	**274**	**187**	**26**	**70**	**19**	**18**	**692**

Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2020.

Per quanto riguarda i tre FLAG individuati dalla Regione, all'interno di questi territori sono localizzati 97 progetti, pari al 14,0% del totale, concentrati soprattutto nell'area della Costa di Pescara (38 interventi).

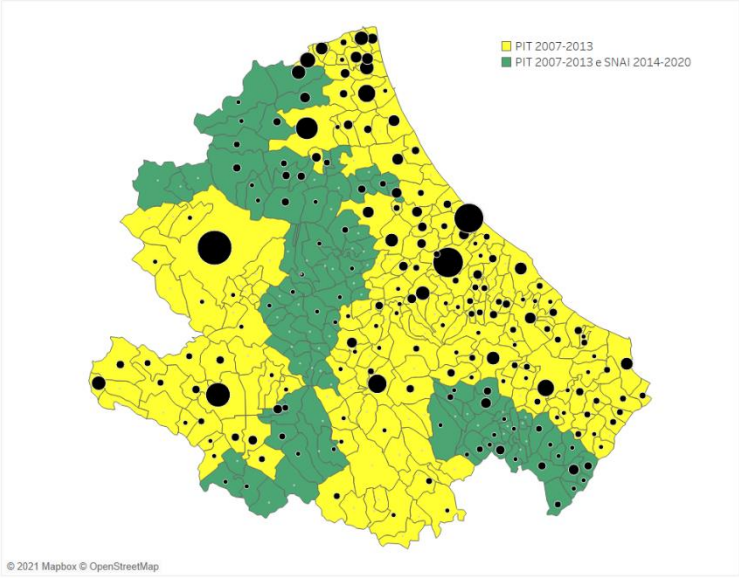
Tabella 3.9 – Distribuzione territoriale dei progetti finanziati dal POR FESR all'interno dei comuni localizzati nei FLAG

	Asse I	Asse III	Asse IV	Asse V	Asse VI	Asse VII	Asse IX	Totale
Costa Blu	5	18	4	1	2	0	0	30
Costa dei Trabocchi	2	2	16	2	7	0	0	29
Costa di Pescara	13	10	5	0	2	7	1	38
Totale progetti localizzati nei territori dei FLAG	**20**	**30**	**25**	**3**	**11**	**7**	**1**	**97**
Nessun FLAG	78	244	162	23	59	12	17	595
Totale	**98**	**274**	**187**	**26**	**70**	**19**	**18**	**692**

Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2020.

In ultimo, si può considerare la localizzazione territoriale dei progetti all'interno degli ambiti interessati dalla progettazione integrata del periodo di programmazione 2007 – 2013, che come già ricordato in precedenza copre l'intero territorio regionale; nel dettaglio le aree con il maggior numero di progetti sono quelle di Teramo, con 172 progetti, pari al 24,9% del totale, e Pescara, con 119 interventi, pari al 17,2% del totale.

Figura 3.8 –Distribuzione territoriale dei progetti finanziati dal POR FESR all'interno dei comuni localizzati nei territori dei PIT 2007 – 2013



Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2020.

3.3 I primi risultati delle strategie territoriali

Come anticipato, per rispondere alla domanda valutativa "***Che cosa abbiamo imparato dai territori nel periodo 2014-2020***", oltre all'analisi desk per esaminare la distribuzione territoriale dei progetti (in base all'informazione sulla localizzazione dell'intervento, è parso opportuno effettuare interviste in profondità ai referenti delle strategie territoriali abruzzesi.

Nello specifico, il confronto con gli attori responsabili della programmazione e implementazione della SNAI e della SUS è stato volto ad indagare tre fattori chiave per l'ideazione e attuazione delle strategie territoriali:

- **gli elementi di continuità (o discontinuità) con le politiche pregresse**. La già citata rassegna valutativa "*Strumenti territoriali: imparare dall'esperienza*" (Rete dei Nuclei, 2020, p. 11) ha evidenziato come, negli ultimi decenni, il succedersi di diversi strumenti territoriali alla ricerca di migliori "modelli" di intervento ha spesso comportato più costi che benefici e, pertanto, appare opportuno come si sono sviluppati i processi di sviluppo locale abruzzesi;
- **gli strumenti /meccanismi per la progettazione e attuazione**. Le valutazioni condotte sui Progetti Territoriali Integrati dei precedenti periodi di programmazione hanno evidenziato come la creazione di strutture *ad hoc* per la definizione e l'implementazione di strategie territoriali rappresentano un fattore di successo in quanto consentono di compensare la debolezza delle strutture tecnico-amministrative degli enti locali nella gestione e attuazione di programmi complessi, supportano la realizzazione di un'azione forte e strutturata di accompagnamento alla programmazione e all'attuazione e, nel contempo, permettono di valorizzare competenze e professionalità presenti sul territorio (Giove M., Percoco M., 2010, p. 203);
- **il tema dell'integrazione**. Il dibattito su cosa si debba intendere per "*integrazione*" nell'ambito della politica di coesione si sviluppa ancor prima che veda la luce il regolamento relativo ai Fondi Strutturali [*cfr.* Regolamento (CEE) n. 2052/88] e ha accompagnato la politica di coesione nei suoi trent'anni di vita, con interpretazioni diverse a seconda del periodo di programmazione considerato.

  Nel periodo 2014-2020, il Regolamento UE n. 1303/2013[6] definisce il tema dell'integrazione con un orizzonte esteso precisando come **l'utilizzo integrato dei fondi SIE differisca dal coordinamento tra i fondi SIE e le altre politiche e gli altri strumenti pertinenti dell'Unione** e precisa come, per fronteggiare le complesse sfide con cui si scontrano sempre più spesso gli Stati membri e le regioni, "**le soluzioni sostenute dai fondi SIE dovrebbero essere di carattere integrato, multisettoriale e multidimensionale** (...) (*considerando 18*). Peraltro, l'Accordo di Partenariato (AP) 2014-2020 si inserisce perfettamente nel panorama delineato dal Regolamento UE n. 1303/2013 visto che dedica l'intera sezione 3 del documento all'"**Approccio integrato allo sviluppo territoriale da realizzare mediante i fondi SIE**" che, oltre a riprendere i contenuti nell'Allegato I. Quadro Strategico Comune (*cfr.* 3. Approccio integrato e disposizioni per l'uso dei fondi SIE), si apre con la sintesi dei principali insegnamenti acquisiti grazie alla sperimentazione degli strumenti attuativi *place-*

[6] Regolamento UE n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

based, ossia l'importanza di "*cercare l'integrazione su scala territoriale attraverso un approccio tematico, mirato e circoscritto, basato su reali e concreti obiettivi comuni (...) facendo leva sugli enti di governo locale, investendoli pienamente di eventuali ruoli operativi per la sintesi delle istanze di sviluppo economico territoriale promosse dal basso (...)* [e] *sostenendo attivamente gli elementi immateriali dell'intervento territoriale*" (PCM, 2017, p. 682).

In tale contesto, per analizzare il tema dell'integrazione nelle strategie territoriali appare opportuno ricorrere alla definizione di integrazione di Palermo (2003, p. 20) che, dopo quasi due decenni dalla sua elaborazione nella prima fase di attuazione dei Progetti Integrati Territoriali (PIT) richiama con chiarezza quelli che potremmo definire come i pilastri dell'approccio integrato:

«***Integrazioni di funzioni*** *per tendere all'attuazione più efficace rispetto alle singole misure di settore.* ***Integrazioni di risorse*** *per la complementarietà necessaria tra fonti differenti di finanziamento.* ***Integrazione di sistemi di attori e di reti decisionali****, per favorire la cooperazione intorno ad un problema comune tra competenze e interessi generalmente separati.* ***Integrazione tra politiche****, come capacità di portare a sintesi, in un contesto e un orizzonte condivisi, una pluralità di strategie, che originariamente appartengono a settori e livelli decisionali diversi».*

L'Agenda Urbana del POR FESR 2014-2020[7]

Il POR FESR Abruzzo 2014 – 2020 sostiene la strategia dell'Agenda Urbana promuovendo lo sviluppo delle quattro città capoluogo, *quali poli di primo livello dove si concentrano servizi e funzioni ad alta complessità, necessari alla competizione a livello globale e fattori essenziali di qualità e riequilibrio del territorio regionale*.

A tal fine, grazie ad una significativa azione di concertazione, sono stati implementati programmi di investimento di Strategia Urbana Sostenibile (SUS) incentrati su tre ambiti principali:

- sistemi di mobilità sostenibile;
- sviluppo della smart city;
- tutela e valorizzazione delle risorse culturali urbane.

Gli elementi di continuità (o discontinuità) con le politiche pregresse

Le SUS attivate sono state definite in continuità con precedenti esperienze di promozione dello sviluppo urbano sostenibile. Con particolare riferimento alla città di Pescara si è tenuto conto dell'esperienza di URBAN II 2000 – 2006 che aveva consentito di avviare un processo di riqualificazione delle aree periferiche della città per riconnetterle con le aree centrali.

Più in generale, le SUS si sono innestate sull'esperienza del Programma integrato di sviluppo urbano (PISU) attivato in favore di Chieti, L'Aquila, Pescara e Teramo e sostenuto anche con le risorse del POR FESR 2007-2013. Nello specifico, con i PISU sono state avviate opere di riqualificazione urbana e viaria, arredo urbano, interventi su scuole e impianti sportivi, legate alla riqualificazione di singoli quartieri delle aree periferiche.

L'esperienza dei PISU in questo senso è stata quindi fondamentale perché ha posto le premesse

[7] Il paragrafo è l'esito delle interviste in profondità (effettuate in videoconferenza) con i referenti delle SUS delle quattro città capoluogo di provincia di Chieti, L'Aquila, Pescara e Teramo.

affinché le città capoluogo, guidate dalla Regione, potessero procedere ad un significativo riorientamento della strategia, passando da una frammentazione di interventi che nel 2007-2013 avevano interessato i singoli quartieri, ad una maggiore concentrazione su opere più strategiche, puntando sulla valorizzazione dei fattori in grado di aumentare il grado di vivibilità e di competitività delle aree urbane.

L'integrazione nelle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile

Il **coordinamento di un gruppo ampio e diversificato di attori** nella fase di programmazione e implementazione rappresenta un elemento essenziale per raccogliere fabbisogni ed esigenze del territorio e, in seguito, il buon esito delle strategie territoriali.

Le quattro strategie urbane del POR FESR si caratterizzano per la sostanziale assenza di forme partenariali in fase di definizione e attuazione delle strategie. L'unica eccezione è rappresentata dalla "rete" creata tra le quattro città capoluogo di provincia e la Regione Abruzzo, il cui ruolo è stato ritenuto fondamentale dai referenti degli organismi intermedi. Nello specifico, la collaborazione è andata oltre la "classica" funzione di Autorità di gestione, che comunque la Regione ha svolto valutando i programmi e assegnando le risorse, ma è stato particolarmente fattivo nella fase di definizione degli interventi da includere nelle strategie urbane, attraverso riunioni periodiche tra città, AdG, strutture regionali e assistenza tecnica regionale.

Se l'integrazione di sistemi di attori e di reti decisionali sembra essere un elemento di debolezza delle SUS 2014-2020, l'attuazione delle SUS si caratterizza per l'**integrazione di risorse** provenienti da differenti fonti di finanziamento che hanno agito, non tanto in modo addizionale sugli stessi interventi, quanto piuttosto in modo complementare finanziando altri interventi sul medesimo territorio.

Innanzitutto il Masterplan - Patto per il Sud della Regione Abruzzo, sottoscritto nel 2016, ha convogliato sul territorio abruzzese parte delle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione per interventi relativi alle infrastrutture, all'ambiente, allo sviluppo economico e produttivo, al turismo e alla cultura. Il Masterplan, che individua interventi su tutte le quattro aree, assume una valenza rilevante per la SUS di Chieti con particolare riferimento alla mobilità, rispetto alla quale sono prevede il completamento della rete filoviaria e il collegamento tramite funivia tra due zone della città e il collegamento con l'Università e l'Ospedale.

Oltre al Masterplan, il Programma di Riqualificazione delle Periferie si è rivolto alle quattro città delle SUS; in particolare, L'Aquila è interessata dagli interventi sul cratere del terremoto.

A Pescara gli interventi della SUS si integrano con diversi finanziamenti che hanno permesso la realizzazione di un sistema di piste ciclabili che hanno consentito alla città di disporre di una rete - anziché piste isolate - che permette di raggiungere vari luoghi, senza deviare dai percorsi dedicati. Sempre in tema di mobilità si segnala il progetto, finanziato con fondi ministeriali, per la metropolitana di superficie. Infine si segnala l'esistenza di un finanziamento della Fondazione Teramana per la riqualificazione e valorizzazione del Teatro Romano di Teramo.

Sebbene vi siano diverse *policy* coesistenti con le SUS come il Patto per il Sud della Regione Abruzzo, il Programma di Riqualificazione delle Periferie e, soprattutto, il POR FSE, si segnala come si tratti di programmi che agiscono sullo stesso territorio, ma non realizzano l'**integrazione tra politiche**, intesa come la capacità di portare a sintesi una pluralità di strategie, compito che, invece, avrebbe potuto essere svolto proprio dalle SUS. Una parziale eccezione è rappresentata dall'integrazione con i diversi Piani Urbani della Mobilità Sostenibile (PUMS)

Per concludere la disamina delle diverse dimensioni cui può essere ricondotto il concetto di

integrazione, si segnala come le SUS si contraddistinguano per un'**integrazione funzionale** in virtù della quale le strategie attuate nell'ambito del POR FESR si sviluppano lungo tre direttrici tematiche: mobilità sostenibile, ICT e smart city e valorizzazione delle risorse culturali e turistiche urbane.

Nello specifico:

- *mobilità sostenibile*: acquisto di materiale rotabile e sostituzione di autobus con un parco meno impattante dal punto di vista ambientale; dotazione di biciclette elettriche; miglioramento dei tracciati viari; piste ciclabili; colonnine di ricarica;
- *ICT e smart city*: creazione di punti di *bike sharing*, *changing hub*, *car pooling*; sistemi di wi-fi a banda larga per l'accesso alla rete; creazione di un portale e di un'applicazione pe fornire informazioni in tempo reale sul TPL, il traffico urbano e le offerte di servizi culturali e ricreative; predisposizione di un software per una tariffazione integrata del trasporto pubblico locale con i sistemi musei; sensoristica monitoraggio qualità dell'aria;
- *tutela e valorizzazione del patrimonio artistico e culturale*: recupero beni culturali; restauro edifici storici per centro informazioni; realizzazione di una *greenway* urbana, percorsi ciclopedonali che collegano i diversi luoghi culturali e turistici.

L'integrazione di interventi riconducibili a differenti ambiti settoriali dovrebbe condurre alla rivitalizzazione dei centri storici e al miglioramento della vivibilità delle città.

Inoltre, i nuovi sistemi di mobilità sostenibile (p.es. il *car sharing* o l'allestimento di una navetta che porta da un parcheggio al centro), le piste ciclabili e diversi interventi più puntuali sui siti e gli edifici consentono di ipotizzare delle ricadute sul tessuto locale: i nuovi percorsi che collegano i punti turistici, infatti, potranno agevolare la fruibilità delle risorse turistiche e culturali e le attività commerciali.

Appare peraltro opportuno evidenziate le ricadute sull'efficientamento del trasporto pubblico locale, per interventi quali il miglioramento delle corsie preferenziali che consentiranno di aumentare la velocità e gli interventi di incentivazione del mezzo pubblico; a questi si aggiungono i benefici ambientali che derivano da tutti gli interventi di sostituzione del materiale rotabile, l'acquisto di bus elettrici, l'incentivazione all'utilizzo di mezzi sostenibili.

Tra i possibili effetti indiretti degli interventi finanziati dal POR si segnalano possibili benefici per le imprese locali che eseguono i diversi lavori di riqualificazione.

Gli strumenti /meccanismi per la progettazione e attuazione

Come anticipato, la **presenza di forme stabili di coordinamento** per la definizione, la gestione, il coordinamento, il monitoraggio, ecc. delle strategie territoriali integrate rappresentano un fattore in grado di incidere positivamente sull'esito degli interventi.

L'implementazione delle SUS ha rappresentato, per le quattro città capoluogo abruzzesi, una nuova esperienza che ha richiesto che le Amministrazioni si strutturassero come Organismi Intermedi. A tal fine sono state create unità di progetto *ad hoc* che, in base alle prescrizioni del Sistema di Gestione e Controllo, sono organizzate nelle tre funzioni di:

- programmazione,
- gestione, monitoraggio (interno e per l'implementazione del sistema regionale) e rendicontazione,
- controllo e verifica, separata dalle altre due, per la realizzazione dei controlli di primo livello.

Se non si rilevano problematiche per la gestione degli appalti pubblici, che rientrano nelle

competenze ormai acquisite dalle Amministrazioni, i controlli di primo livello e le attività di valutazione del rischio frodi sono state tra le attività di maggiore impatto sulle strutture. In alcuni casi, per rafforzare le strutture sono stati assegnati incarichi ad esperti esterni, nel settore della progettazione e gestione di progetti europei ed in ambito giuridico amministrativo.

Prime riflessioni dall'esperienza 2014-2020

Se è vero che le SUS non hanno consentito di coinvolgere attivamente attori del territorio nella definizione e implementazione della strategia, nella maggior parte dei casi è emersa **un confronto sistematico con la cittadinanza e le associazioni per condividere i progetti di riqualificazione**. Si segnala, a titolo esemplificativo, l'esperienza della città di Chieti, che ha organizzato diverse riunioni ed indetto conferenze per informare e condividere l'azione di trasformazione della viabilità, rendendo partecipi i cittadini dei cambiamenti finalizzati ad una visione più ecologica e meno impattante e dei benefici connessi a tali interventi.

In aggiunta, il valore aggiunto delle SUS si può individuare in due diversi ambiti, strettamente correlati tra di loro:

- il riorientamento delle politiche verso l'implementazione di strategie di riqualificazione urbana complesse e articolate, caratterizzate da una forte accezione di integrazione degli interventi dal punto di vista degli obiettivi perseguiti, ma in parte anche funzionalmente;
- il potenziamento delle capacità gestionali delle Amministrazioni coinvolte, impegnate nella attuazione di programmi, con attività ulteriori rispetto a quelle tradizionalmente espletate, che hanno anche avuto un impatto sulle organizzazioni.

L'esperienza condotta dalle SUS nel 2014-2020 consente di ricavare alcune lezioni utili in vista della programmazione 2021-2027.

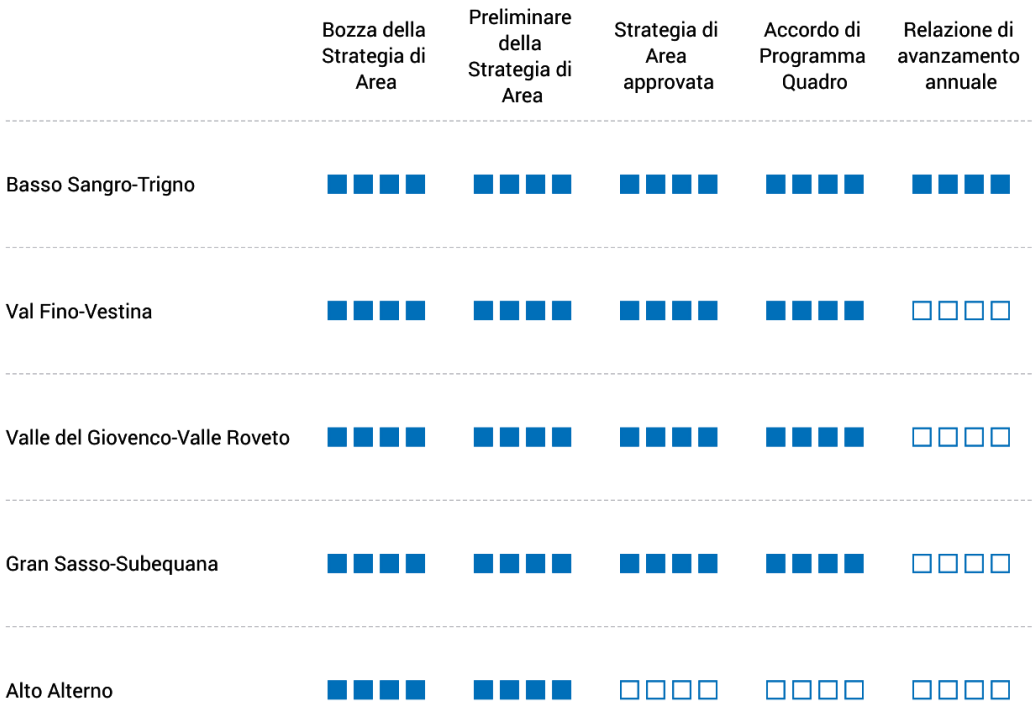
Innanzitutto, si segnala come il tema della *capacity building* sia centrale per migliorare l'efficacia delle strategie. Tuttavia, nonostante le competenze siano migliorate attraverso un processo di *learning by doing* e grazie all'ampia manualistica di supporto, i corsi di formazione necessari per qualificare il personale sono stati annullati a causa della pandemia. Inoltre, sebbene siano stati stanziati i fondi per consentire agli Organismi Intermedi di disporre di un'assistenza tecnica dedicata, le risorse non sono ancora state erogate rendendo, di fatto, utilizzare l'AT.

La Strategia Nazionale Aree Interne della Regione Abruzzo

Come anticipato, la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) si prefigge di contrastare la marginalizzazione ed i fenomeni di declino demografico propri delle aree interne dell'Italia. Per identificare i territori su cui investire attraverso l'adozione di un approccio *place-based* integrato e orientato alla promozione e allo sviluppo locale, sono stati individuati in base alla loro distanza dai centri principali di offerta dei servizi essenziali. Nella Regione abruzzese sono state definite cinque Aree Interne che, al novembre 2021, mostrano uno stato di attuazione molto diversificato:

- l'Area "Basso Sangro-Trigno", individuata come area pilota, che ha visto approvare la propria Strategia nel febbraio 2017 e concludere nel novembre 2017 l'iter di firma dell'Accordo di Programma Quadro (APQ) i cui interventi sono in corso di attuazione;
- l'Area Valfino – Vestina, la cui strategia è stata approvata nel 2019 e l'APQ è stato siglato nel settembre del 2020; attualmente è in attesa di incassare dal MEF – IGRUE l'anticipazione, corrispondente al 40% delle risorse a valere sulla "legge di stabilità";
- le Aree Gran Sasso – Valle Subequana e Valle del Giovenco – Valle Roveto, le cui strategie sono state approvate nel mese di settembre 2020, sono attualmente in attesa della restituzione, da parte dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, degli APQ sottoscritti nel periodo maggio – giugno 2021;
- l'Area Alto Aterno – Gran Sasso Laga è in attesa che il Ministero della Salute sottoscriva il relativo APQ.

Figura 3.9 – Lo stato di attuazione delle aree interne abruzzesi



Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio dell'Agenzia di Coesione Territoriale, https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/regione-abruzzo-aree-interne/ (30 novembre 2021).

Gli elementi di continuità (o discontinuità) con le politiche pregresse

Il processo di individuazione delle aree, come noto, è stato basato sull'offerta esistente di servizi essenziali, o meglio sulla distanza dei territori dall'offerta di servizi essenziali; le strategie di conseguenza sono state finalizzate non soltanto ad intercettare le vocazioni dei singoli territori, quanto a soddisfare le principali necessità per migliorare la qualità della vita della popolazione in settori quali istruzione, trasporti e servizi socio assistenziali e con questo porsi l'obiettivo di contrastare il fenomeno dello spopolamento, che caratterizza le aree interne.

Se prima i programmi erano maggiormente focalizzati sugli investimenti, le strategie sono quindi focalizzate sui servizi, in questo ambito supportando anche le spese che tradizionalmente sono a carico dei singoli enti locali.

In tale contesto, due condizioni sembrano facilitare la programmazione e la definizione degli interventi delle strategie:

- le esperienze precedenti realizzate sul territorio, quali ad esempio i patti territoriali, i Leader, i PIT, che hanno permesso di conoscere il contesto di riferimento e di sperimentare approcci di programmazione *bottom up* ritenuti fondamentali per l'esperienza in corso;
- l'appartenenza dei Comuni ad Unioni di Comuni o Comunità Montane: si tratta di una condizione che, di fatto, ha sostenuto l'aggregazione, anche nella scelta condivisa degli interventi da realizzare, facendo superare possibili logiche di *campanilismo* dei singoli enti.

L'integrazione nelle strategie delle aree interne

L'**integrazione tra attori** nella fase di programmazione e implementazione rappresenta uno degli elementi chiave per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo identificati dalle strategie territoriali. D'altronde, uno dei cardini della strategia di sviluppo per le Aree interne è che i piccoli e medi Comuni partecipanti alle aree-progetto possano realizzare "*forme appropriate di associazioni di servizi funzionali alla sostenibilità di lungo periodo della strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locale finanziati*" (PCM, 2013, p. 7).

In tale contesto, sui diversi territori si è avviato un coordinamento di un gruppo ampio e diversificato di soggetti in cui i Sindaci sono stati (e sono) gli attori principali che, anche in virtù della natura degli interventi che richiedono rapporti con gli *stakeholder* territoriali, si sono confrontati con Regione, GAL, distretti sanitari, istituti comprensoriali e dirigenti scolastici, aziende concessionarie dei trasporti, organizzazioni di categoria, associazioni dei commercianti. Nonostante ad oggi non siano individuabili forme associative in senso stretto, sussistono (e si intensificano) ampi e sistematici rapporti di collaborazione e di condivisione delle attività.

Parallelamente la Regione Abruzzo ha dato vita ad una *governance* multilivello istituzionale che riguarda Comuni, Agenzia per la Coesione Territoriale e Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e il cui apporto è considerato fattivo soprattutto nella fase di predisposizione degli APQ e nella programmazione degli interventi. Purtuttavia rimane uno scollamento tra *governance* multilivello istituzionale e i soggetti locali con i quali non sembrano esserci rapporti sistematici.

Come per l'integrazione tra attori, anche l'**integrazione di risorse** costituisce una caratteristica intrinseca della strategia delle aree interne che convoglia risorse comunitarie, nazionali e regionali.

Innanzitutto, per assicurare anche nelle aree interne i servizi "essenziali" di cittadinanza – servizi

sanitari essenziali (pronto-soccorso; emergenze; punti parto; trasfusioni), adeguati sistemi di mobilità interna ed esterna e una scuola in grado di "attrezzare" i giovani e fornirgli una formazione adeguata – le risorse nazionali hanno consentito di finanziare progetti:

- nel settore dei trasporti attraverso la realizzazione di interventi per rielaborare le connessioni tra i paesi più marginali, in ambito ciclopedonale e carrabile, di servizi di mobilità di prossimità, di servizi per la mobilità turistica con percorsi tra i luoghi da valorizzare e, infine, di servizi di mobilità scolastica e per le utenze deboli;
- in ambito socioassistenziale. Si segnala, a titolo esemplificativo, l'innovazione dei servizi sanitari dell'Area Interna Basso Sangro Trigno nell'ambito della quale sono stati introdotti gli Infermieri di Famiglia e Comunità all'interno delle aziende sanitarie, con valorizzazione dei presidi soprattutto per le aree più marginali. Sempre in ambito sanitario, sono stati finanziati progetti per attivare l'offerta di telemedicina per la popolazione anziana residente o, ancora, il rafforzamento della rete territoriale di servizi sociosanitari assistenziali;
- nel settore scolastico per la realizzazione, ad esempio, di un nuovo plesso scolastico unico nel Comune di Celenza sul Trigno (coinvolti i Comuni di Celenza sul Trigno, Carunchio, San Giovanni Lipioni, Torrebruna, Palmoli e Tufillo appartenenti all'Istituto Comprensivo di Castiglione Messer Marino) oppure di interventi sui laboratori didattici e sui centri formativi e culturali;
- nell'ambito della società dell'informazione, in cui è stato realizzato un intervento per l'offerta di servizi digitali verso i cittadini e le imprese.

Sempre in ottica di finanziamenti nazionali si segnala che, come nel caso delle SUS, le risorse per le aree interne sono integrate dal Masterplan - Patto per il Sud della Regione Abruzzo che ha convogliato sul territorio abruzzese parte delle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione per interventi relativi alle infrastrutture, all'ambiente, allo sviluppo economico e produttivo, al turismo e alla cultura.

In aggiunta, l'utilizzo delle risorse regionali ha permesso di finanziare interventi sulla ricettività turistica come nel caso dell'area del Basso Sangro – Trigno.

Infine, con le risorse dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE) sono stati finanziati progetti di varia natura: da interventi a favore dell'innovazione di processo e di prodotto e per il miglioramento dell'offerta e della fruizione del patrimonio naturale e culturale sostenuti dal POR FESR nell'area interna del Basso Sangro – Trigno, alla dote di Comunità, agli incentivi per l'occupazione e alla formazione per adulti realizzati grazie al POR FSE e, ancora, a iniziative di supporto ai prodotti agricoli di nicchia, alle filiere agricole, fintanto la costituzione di un distretto culturale e di un fondo per il supporto alla mobilità fluviale, oltre che interventi nel settore turistico con le risorse del FEASR.

Il quadro relativo all'integrazione delle risorse mostra chiaramente un elemento intrinseco già nella definizione stessa della Strategia Nazionale per le Aree Interne, vale a dire l'abilità della SNAI, anche quando *scende sul campo* di essere una strategia che si caratterizza per essere riuscita davvero a realizzare un'**integrazione tra politiche**, come capacità di portare a sintesi, in un contesto e un orizzonte condivisi, una pluralità di strategie appartenenti a settori e livelli decisionali diversi.

Gli strumenti /meccanismi per la progettazione e attuazione

Come anticipato, le valutazioni condotte sui Progetti Territoriali Integrati dei precedenti periodi di programmazione hanno evidenziato come la **presenza di forme stabili di coordinamento**

rappresentino un fattore in grado di incidere positivamente sulla realizzazione delle strategie territoriali.

L'area interna del Basso Sangro – Trigno, la più avanzata come attuazione, è organizzata in modo che le decisioni siano assunte dalla Conferenza degli Amministratori e messe in atto dal Comune capofila e dal referente di area. A supporto, ha creato per la gestione una struttura *ad hoc*, di cui fanno parte il coordinatore tecnico e un secondo soggetto tecnico; si tratta di una struttura finanziata grazie al 5% del contributo della legge di stabilità. Peraltro, la scelta di individuare un coordinatore tecnico di riferimento, che possa impegnarsi direttamente sull'attività di programmazione in stretto raccordo con il Comune capofila rappresenta una modalità adottata anche dalle aree interne "Valle del Giovenco-Valle Roveto" e "Valle Subequana".

In generale, nell'ambito dei meccanismi per la progettazione si segnala come si possa ritenere come buona pratica vada il processo di individuazione degli interventi che ha portato alla collaborazione di soggetti diversi, alla condivisione di opportunità di integrazione sul territorio, alla realizzazione di investimenti che interessano in maniera aggregata più realtà comunali.

Prime riflessioni dall'esperienza 2014-2020

Considerato che i tempi non sono ancora maturi per valutare i primi risultati prodotti dagli interventi sul territorio delle aree interne, è opportuno riflettere fin d'ora su alcuni elementi di processo dell'esperienza condotta nel 2014-2020 per ricavare alcune lezioni utili in vista della programmazione 2021-2027.

Come per le SUS, anche per le aree interne **il tema del rafforzamento della capacità istituzionale risulta centrale per migliorare l'efficacia delle strategie**.

Gli attori coinvolti – piccoli comuni, associazioni, ecc. –sono soggetti non strutturati dal punto di vista tecnico - e, in parte, anche amministrativo - che devono affrontare tematiche nuove e procedimenti complessi, con molti soggetti attuatori con cui interagire.

Inoltre, se è vero che l'integrazione tra programmi e risorse rappresenta un elemento necessario per l'attuazione della strategia sulle aree interne, è pur vero che le strutture si trovano a dover seguire regole diverse a seconda dei differenti procedimenti, in presenza di situazioni organizzative non sempre adeguate e, pertanto, si trovano in difficoltà nel gestire i progetti.

È opportuno, pertanto, accompagnare e sostenere la *capacity building* degli attori coinvolti con interventi che consentano di potenziare le competenze attraverso attività formative, di integrare la dotazione di risorse tecniche ed amministrative ed, eventualmente, con assistenza tecnica.

Un ulteriore elemento di attenzione in vista del periodo di programmazione 2021-2027 attiene **la semplificazione** della programmazione: la percezione dei soggetti coinvolti nel disegno e attuazione delle strategie delle aree interne è che il processo si articoli in troppe fasi e, soprattutto, che la definizione dell'Accordo di Programma Quadro sia stata troppo macchinosa. Se la criticità relativa allo strumento dell'APQ - valido soltanto fino al dicembre 2021, in quanto per il prossimo periodo di programmazione vi è la volontà di utilizzare altri dispositivi – può essere facilmente superata, la complessità delle fasi rischia di minare la fiducia nei tempi e nelle procedure, in un sistema amministrativo nel complesso fragile.

Peraltro, proprio il ritardo nell'avvio della strategia delle aree interne ha dato luogo a disallineamenti con l'avvio delle attuazioni dei Programmi che, oltre al POR FESR, vi concorrono come, ad esempio, il PSR e gli interventi dei GAL.

Infine, si evidenziano due esigenze. Innanzitutto, **è importante che le strategie continuino**: il processo è stato avviato, ma per riuscire a consolidare i propri obiettivi – arrestare lo spopolamento e potenziare i servizi essenziali - è opportuno che il processo continui. Vi è inoltre la necessità di **un'ulteriore evoluzione della strategia dell'area interna** soprattutto in relazione al FSE: per contrastare il fenomeno dello spopolamento sembra necessario unire alle politiche per l'offerta di servizi politiche attive del lavoro che possano ad offrire nuove opportunità e, così, fronteggiare anche l'emergenza occupazionale che caratterizza queste aree.

4 QUALI TERRITORI PER LA POLITICA DI COESIONE?

4.1 Introduzione

Il territorio della Regione Abruzzo si caratterizza per la presenza di un quadro istituzionale la cui architettura evidenzia diverse sovrapposizioni tra i differenti livelli istituzionali e amministrativi cui si aggiungono ulteriori delimitazioni territoriali create *ad hoc* dalle politiche comunitarie, nazionali e regionali che si occupano dello sviluppo territoriale.

Come ha rilevato l'analisi *desk* realizzata nel **Capitolo 2 *Confini sullo sfondo della politica di coesione***, i 305 comuni possono appartenere a diversi sistemi, talvolta duraturi, altre volte funzionali alla realizzazione di un progetto.

Nel contempo, l'analisi *desk* realizzata nel **Capitolo 3 *Cosa abbiamo imparato dai territori nel periodo 2014-2020*** ha indagato la diversa capacità di risposta alle opportunità offerte dalla programmazione del FESR nel periodo 2014-2020, evidenziando un ulteriore elemento di difformità tra i comuni: se i comuni capoluogo e il comune di Avezzano ospitano sul proprio territorio oltre 20 progetti finanziati dal programma, un terzo dei comuni abruzzesi non è sede di nessun beneficiario del POR FESR.

Entrambi gli elementi possono costituire fattori chiave cui riferirsi per la definizione e l'attuazione di progetti territoriali nati dal basso.

Infatti, l'**appartenenza di un'Amministrazione comunale a diversi ambiti territoriali (istituzionali o di *policy*) può rappresentare una *proxy* della capacità potenziale del Comune a tessere relazioni con altri Comuni e operare in una logica collaborativa** per la realizzazione di determinate funzionali o per il perseguimento di finalità strategiche. Inoltre, se è avvezza alla gestione di servizi di scala inter-comunale e di funzioni comunali e abituata ad essere coinvolta nella programmazione e attuazione di politiche pubbliche a livello locale, l'Amministrazione verosimilmente potrà contribuire positivamente all'ideazione, progettazione e implementazione di un progetto territoriale.

Allo stesso modo si esamini un territorio in cui gli Enti locali, i soggetti imprenditoriali e gli altri enti sono stati **capaci di cogliere le opportunità offerte dalla politica di coesione**. Anche in questo caso, è verosimile che un territorio abituato a intercettare le risorse dei fondi SIE per realizzare interventi e investimenti possa proficuamente coadiuvare la realizzazione di un progetto territoriale.

Pertanto, a partire dalle due dimensioni di analisi, si ritiene di interesse proporre all'attenzione dell'Amministrazione regionale uno **strumento interpretativo, a valenza sperimentale, per esaminare "sulla carta" le potenzialità dei Comuni di realizzare progetti territoriali** e, così, poter sviluppare politiche e azioni di accompagnamento diverse a seconda delle differenti tipologie.

La matrice a doppia entrata raffigurata nella Figura 4.1 rappresenta sull'asse delle ascisse il numero dei progetti finanziati dal POR per il Comune considerato, mentre sull'asse delle ordinate è raffigurato il numero di delimitazioni territoriali cui appartiene il Comune.

Si evidenzia fin d'ora come il punto di incontro degli assi cartesiani non corrisponda a x=0 e

y=0, ma è stato spostato a x = 3 e y = 5 per rendere l'esercizio adeguato agli obiettivi conoscitivi. In questa sede, appare opportuno **precisare le assunzioni alla base della matrice di efficacia e i criteri utilizzati per classificare i Comuni** in base alle due dimensioni considerate.

Nello specifico, **l'asse delle ascisse rappresenta il numero dei progetti finanziati dal POR per il Comune considerato**; poiché la media di progetti finanziati dal POR FESR per ciascun Comune è pari a 3,4 il valore "3" è stato utilizzato come discriminante tra la parte a destra della matrice ove si collocano i territori che hanno avuto finanziato un numero di interventi maggiore o uguale a tre (>= 3) e quelli a sinistra ove si posizionano i Comuni con meno di tre progetti.

L'asse delle ordinate rappresenta il numero di "delimitazioni territoriali" cui appartiene un Comune. Il Capitolo 2 ha indagato i confini amministrativi, istituzionali e delle politiche regionali, nazionali e di coesione e ha mostrato come, a seconda della politica considerata, uno stesso territorio abbia frontiere differenti che lo collegano, potenzialmente, a Comuni diversi. In particolare, l'analisi *desk* ha esaminato quindici variabili[8] corrispondenti ad altrettante delimitazioni. Di queste, mentre quattro variabili non sono particolarmente indicative perché riguardano tutti i Comuni, undici discriminano tra chi appartiene ad una rete (p.es un'Unione di Comuni, un distretto industriale, un GAL, ecc.) e chi non vi appartiene. Delle undici reti considerate significative, ciascun Comune può far parte al massimo di nove perché due variabili dipendono dalla caratteristica industriale o agricola del territorio e, pertanto, si escludono reciprocamente. Pertanto, nella parte superiore della matrice, si trovano i Comuni il cui territorio rientra in almeno cinque reti, ossia la metà (arrotondata per eccesso all'intero) delle reti di cui potrebbe far parte disponibili. In virtù di tale ragionamento si assume che il punto in cui l'asse delle ordinate incontra l'asse delle ascisse corrisponda al valore "5". I Comuni che si collocano nella parte superiore del grafico appartengono ad un numero di delimitazioni territoriali maggiore o uguale a cinque (>= 5); nella parte inferiore si trovano quelli con un valore inferiore a cinque.

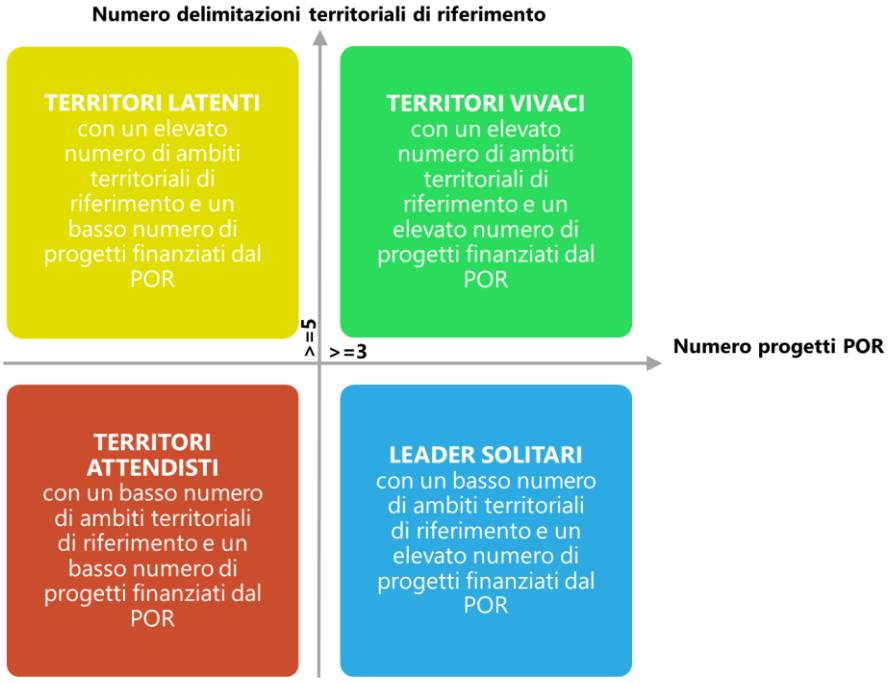
Pertanto:

- i territori appartenenti al quadrato in alto a destra – **i territori vivaci** – presentano un elevato numero di ambiti territoriali di riferimento e un altrettanto elevato numero di progetti finanziati dal POR: si tratta dei Comuni che, sulla carta, potrebbero essere maggiormente titolati a sviluppare progetti territoriali;
- i Comuni che si collocano nel quadrato in alto a sinistra – **i territori latenti** – pur appartenendo ad un elevato numero di ambiti territoriali di riferimento che potrebbe consentire loro svariate collaborazioni produttive, hanno avuto pochi progetti finanziati dal POR e, dunque, potrebbero necessitare di interventi di rafforzamento istituzionale (nel caso in cui non siano stati in grado di presentare progetti e/o farseli finanziare) oppure di animazione territoriale (nel caso il territorio fosse poco ricettivo);
- i Comuni che rientrano nel quadrato in basso a destra – **i leader solitari** – sono soggetti che rientrano in poche delimitazioni territoriali e, verosimilmente, attivano minori collaborazioni, ma sono stati in grado di ottenere un elevato numero di progetti finanziati dal POR;
- infine, i territori posti nel quadrato in basso a sinistra – **i territori attendisti** – sono soggetti che rientrano in poche delimitazioni territoriali e hanno beneficiato di un basso numero di

[8] Unioni di comuni, Comunità montane, Sistemi locali del lavoro, Distinzione in poli, centri, …, Comuni montani, distretti sanitari, aree industriali, distretti industriali, distretti agricoli, distretti turistici, aree interne 2021-2027, GAL, FLAG, esperienze pregresse-PIT 2007-2013, esperienze pregresse-SNAI 2014-2020.

progetti finanziati dal POR.

Figura 4.1 – Matrice a doppia entrata: delimitazioni territoriali e finanziamenti del POR FESR



Fonte: ns. elaborazione.

4.2 Politiche complesse ed esperienze pregresse

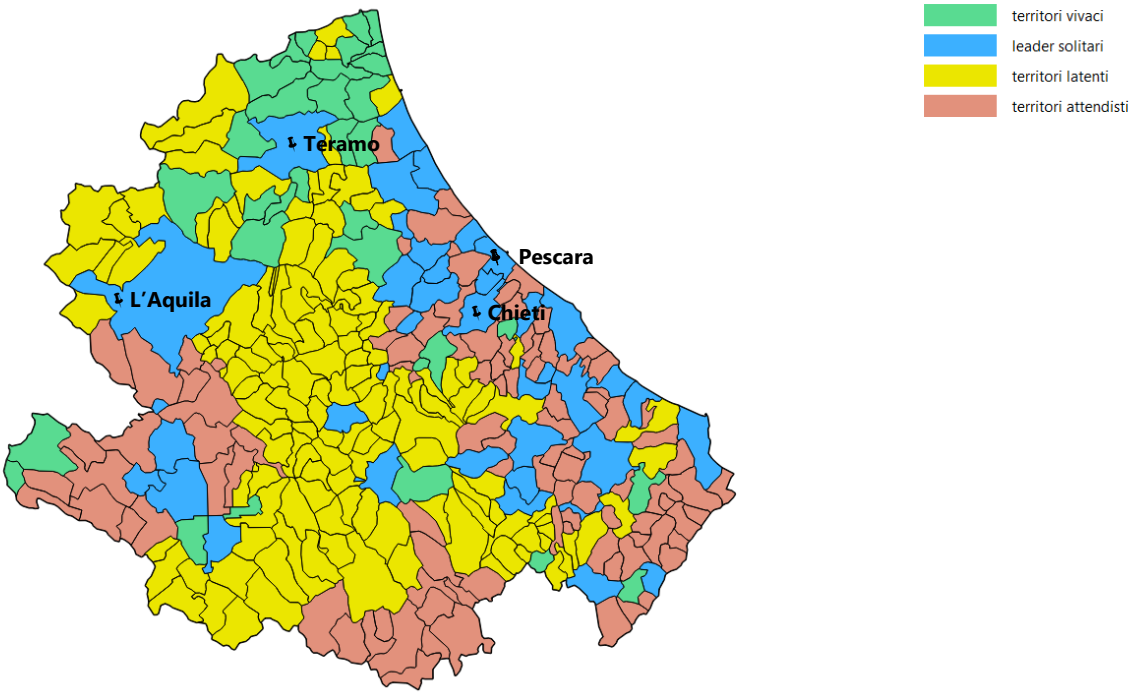
Come anticipato, la matrice a doppia entrata proposta offre uno strumento interpretativo per leggere alcune caratteristiche dei territori e capacità dei territori.

La Figura 4.2 rappresenta graficamente il risultato dell'applicazione dello strumento ai Comuni della Regione Abruzzo.

Il primo elemento di interesse riguarda i ***territori vivaci***: dei 33 Comuni che rientrano nella cella in alto a destra della matrice, 21 si collocano nella provincia di Teramo. Di questi, eccetto un'eccezione rappresentata dal Comune di Notaresco, tutti gli altri appartengono ad un'Unione di Comuni oppure ad un'area interna riconosciuta nell'ambito della SNAI 2014-2020.

Com'era possibile immaginare, i cinque "poli" della Regione Abruzzo – L'Aquila, Chieti, Pescara, Teramo e Avezzano – appartengono al gruppo dei comuni che, pur rientrando in un numero inferiore di reti, hanno colto le opportunità offerte dal POR FESR riuscendo a realizzare rispettivamente di 52, 40, 38, 22 e 26 interventi. Dei 37 Comuni che appartengono alla categoria dei ***leader solitari***, 27 si trovano nelle province di Chieti (17) e Pescara (10). Peraltro, trattandosi in minima parte di Comuni montani (13 su 37), sono marginali (9) quelli che rientrano nel territorio di una Comunità montana, mentre la maggioranza ha parte di un GAL. Nessuno di essi aderisce ad un'Unione di comuni.

Figura 4.2 – La tassonomia della matrice a doppia entrata applicata ai Comuni abruzzesi



Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio della Regione Abruzzo al 31 dicembre 2020.

Nella parte a sinistra della matrice di efficacia (Figura 4.1) rientrano tutti i Comuni che hanno avuto un numero inferiore alla media regionale di progetti finanziati a valere sul POR FESR.

I ***territori latenti***, vale a dire quei Comuni che pur potendo potenzialmente attivare diverse reti, non sono riusciti a cogliere in misura significativa i finanziamenti del programma, appartengono in prevalenza alla provincia dell'Aquila (67 su 136). Tutti i Comuni fanno parte di una Comunità montana e, in svariati casi, di un distretto turistico [Gran Sasso d'Italia (24) e Maiella Madre (10)] oppure di un'area interna approvata nell'ambito del periodo di programmazione 2014-2020 [Gran Sasso - Subequana (24), Valle del Giovenco - Valle Roveto (11) e Alto Aterno - Gran Sasso - Laga (3)].

In generale, se si confronta la mappa rappresentata nella Figura 4.2 con la classificazione dei Comuni per servizi essenziali e accessibilità (*cfr.* Figura 3.8) si osserva come tre comuni *latenti* su quattro sono intermedi, periferici o ultraperiferici, in particolare nei casi delle province di Pescara e Teramo: verosimilmente la difficile accessibilità incide in misura significativa sulla capacità di attivazione al punto che l'appartenenza a reti potenziali non sembra essere sufficiente a contrastare tale carenza.

Infine, esaminando le caratteristiche dei ***territori attendisti*** (99 Comuni) si osserva come metà dei Comuni che rientrano in tale tipologia appartengono a sette Sistemi Locali del Lavoro (SLL), ossia: i SLL di Celano (5 su 5) e Pescasseroli (5 su 5), i SLL di Castel di Sangro (7 su 8) e San Salvo (11 su 13) e i SLL di Ortona (4 su 6), Atessa (21 su 37) e Vasto (6 su 11).

Rispetto ai SLL di Atessa, San Salvo e Vasto, si segnala come dei quindici Comuni (3 del SLL di Atessa, 5 del SLL di San Salvo e 7 del SLL di Vasto) che costituiscono il distretto industriale Vastese, undici siano classificati come *attendisti*. Si tratta di un dato in antitesi con l'immagine del tessuto produttivo del territorio, ove si collocano imprese specializzate nell'*automotive* e nella produzione di vetro piano.

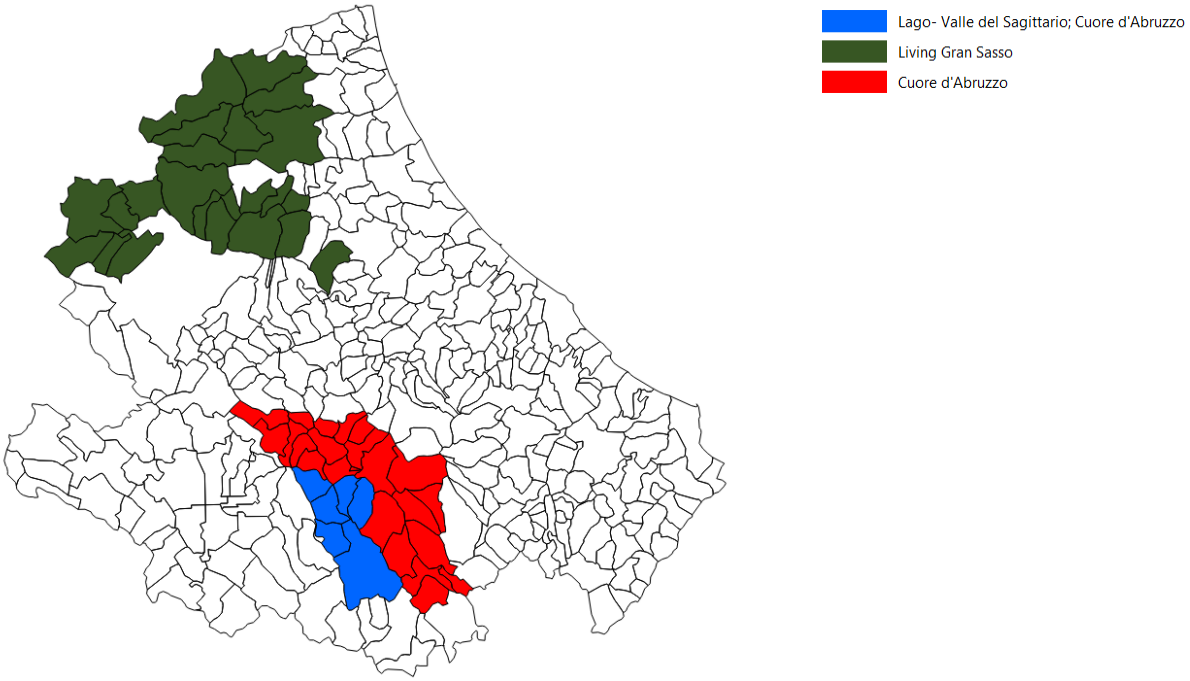
4.3 Sperimentazioni applicate: il caso dei progetti nati spontaneamente per la programmazione 2021-2027

Come anticipato, la matrice a doppia entrata proposta offre uno strumento interpretativo per leggere alcune caratteristiche dei territori e capacità dei territori e non ha assolutamente la pretesa di costituire uno strumento per definire l'ammissibilità o meno di un progetto del territorio: ben altri sono i requisiti necessari per sviluppare un approccio integrato.

Appare comunque di interesse sperimentare la funzionalità della matrice a doppia entrata per cominciare a riflettere sui tre progetti proposti dal territorio abruzzese a seguito degli incontri organizzati nell'ambito del Codice di condotta per un partenariato diffuso ed inclusivo: Cuore d'Abruzzo, Lago- Valle del Sagittario; Living Gran Sasso.

La Figura 4.3 rappresenta la localizzazione dei Comuni appartenenti al partenariato che ha proposto i tre progetti territoriali. Se *Cuore d'Abruzzo* (27 Comuni) e *Lago- Valle del Sagittario* (6 Comuni) si collocano integralmente nel territorio della provincia dell'Aquila, *Living Gran Sasso* coinvolge Comuni delle province dell'Aquila (6), di Teramo (15) e di Pescara (1).

Figura 4.3 – I progetti nati a seguito degli incontri organizzati nell'ambito del Codice di condotta per un partenariato diffuso ed inclusivo



Fonte: ns. elaborazione su dati della Regione Abruzzo al 30 settembre 2021.

A ***Living Gran Sasso*** appartengono Comuni che, oltre ad essere potenzialmente in grado di attivare svariate collaborazioni con altri Enti del territorio, mostrano una vitalità e un dinamismo nel cogliere le opportunità offerte dal POR FESR 2014-2020 della Regione Abruzzo. Oltre a sette Comuni *vivaci* che, peraltro, nel periodo di programmazione 2014-2020 sono inclusi nell'Area Val Fino-Vestina (1) e nell'Area Alto Aterno-Gran Sasso-Laga (6), il progetto comprende il Polo di Teramo (che ha realizzato 22 progetti) e altri 14 Comuni che rientrano nella

tipologia dei *latenti* in ragione dei pochi interventi finanziati, ma hanno sperimentato l'attivazione di strategie territoriali nel 2014-2020 grazie alla SNAI (3 Comuni nell'Area Val Fino-Vestina e 8 nell'Area Alto Aterno-Gran Sasso-Laga).

Cuore d'Abruzzo, invece, mostra un partenariato maggiormente composito: con un Comune *vivace* e un *leader solitario* (Sulmona, 13 progetti finanziati dal POR FESR 2014-2020), i restanti 25 sono classificati in prevalenza (21) come *latenti*, con quattro *attendisti* (di cui tre identificati come *ultraperiferici* dalla nuova classificazione ISTAT dei Comuni).

Rispetto a precedenti esperienze di progetti territoriali, solamente sei Comuni dei 27 rientrano nella compagine alla base del progetto dell'Area interna Gran Sasso – Subequana. Inoltre, a differenza di quanto si verifica per *Living Gran Sasso*, però, una parte significativa del territorio interessato (24 Comuni su 27) rientra in un unico SLL, Sulmona.

Lago- Valle del Sagittario, infine, è proposto da sei Comuni – tutti *territori latenti* – che non hanno alcuna esperienza rispetto alla SNAI 2014-2020 e, peraltro, rientrano integralmente anche nel progetto *Cuore d'Abruzzo*.

4.4 Idee e vocazioni a confronto

La Regione Abruzzo si caratterizza per un territorio composito, con un sistema produttivo contraddistinto dalla significativa presenza dell'industria manifatturiera[9], ma, allo stesso tempo, con un processo di terziarizzazione che ha registrato dinamiche positive per i servizi di alloggio e ristorazione, il settore delle attività professionali, scientifiche e tecniche, le attività legate ai servizi informatici.

Nel complesso, il territorio abruzzese mostra pertanto un tessuto economico ricco di qualità e innovazione (p.es. Tecnopolo dell'Aquila, Laboratori Nazionali del Gran Sasso – Istituto Nazionale di Fisica Nucleare o, ancora, *Gran Sasso Science Institute*) che si accompagna ad una ricchezza di paesaggi naturali[10] e rurali unica a livello nazionale.

I distretti industriali

Come anticipato, il tessuto produttivo della Regione Abruzzo è fortemente permeato dalla manifattura che caratterizza ampie aree delle province di Teramo, Pescara e Chieti, dove oltre un addetto su tre degli addetti totali lavora in unità locali del settore manifatturiero.

D'altronde, a livello regionale sono presenti alcuni distretti produttivi diffusi sul territorio, che contribuiscono a rendere significativo il quadro dell'industrializzazione regionale. Come mostra la Figura 4.4, in Abruzzo si trovano:

- Piana del Cavaliere, con due comuni in provincia di L'Aquila, specializzato nel settore delle macchine elettriche e apparecchiature ottiche;

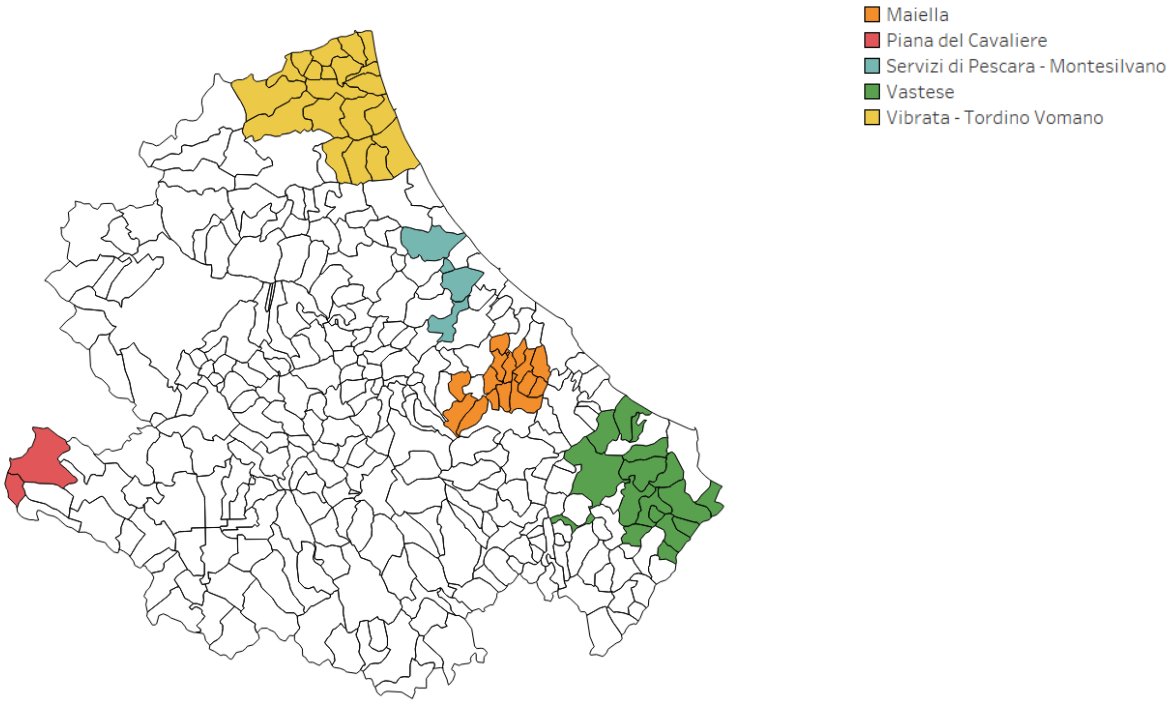
[9] L'industria manifatturiera nel 2018 rappresenta il 19% del valore aggiunto complessivo, a fronte di una percentuale pari al 17% a livello nazionale.

[10] L'estensione della superficie protetta della Regione Abruzzo è pari al 36% del territorio regionale.

- Maiella, che ricopre il territorio di 15 comuni in provincia di Chieti, per il settore dell'abbigliamento;
- il distretto di Vibrata – Tordino Vomano - sempre nel settore dell'abbigliamento - che ricomprende 20 comuni della provincia di Teramo;
- il distretto del vetro, denominato Vastese, che ricomprende il territorio di 15 comuni in provincia di Chieti;
- il distretto di Pescara – Montesilvano, specializzato nelle attività dei servizi organizzativi, tecnologici, formativi per le imprese, sul territorio di 4 comuni della provincia di Pescara.

Gli ultimi dati disponibili sull'andamento economico dei distretti (Monitor dei distretti, Intesa SanPaolo, luglio 2021) segnalano dinamiche negative delle esportazioni per i due distretti dell'abbigliamento, che proseguono il trend negativo iniziato già prima della pandemia e accentuato dalla crisi sanitaria in atto: l'abbigliamento nord abruzzese ha registrato un calo tendenziale del 12,3% nel primo trimestre del 2021, mentre per il distretto dell'abbigliamento sud abruzzese la flessione è stata ancora più accentuata e pari al -21,1%[11].

Figura 4.4 – I distretti industriali



Fonte: ns. elaborazione sull'elenco dei distretti industriali abruzzesi individuati in applicazione della legge 317/91.

I distretti agricoli

Con riferimento al comparto agricolo e agroalimentare, la Regione si caratterizza per due distretti agricoli - quello dei vini del Montepulciano di Abruzzo e quello della pasta di Fara – e un distretto agroalimentare, quello della Marsica, che ricomprende il territorio di 14 comuni

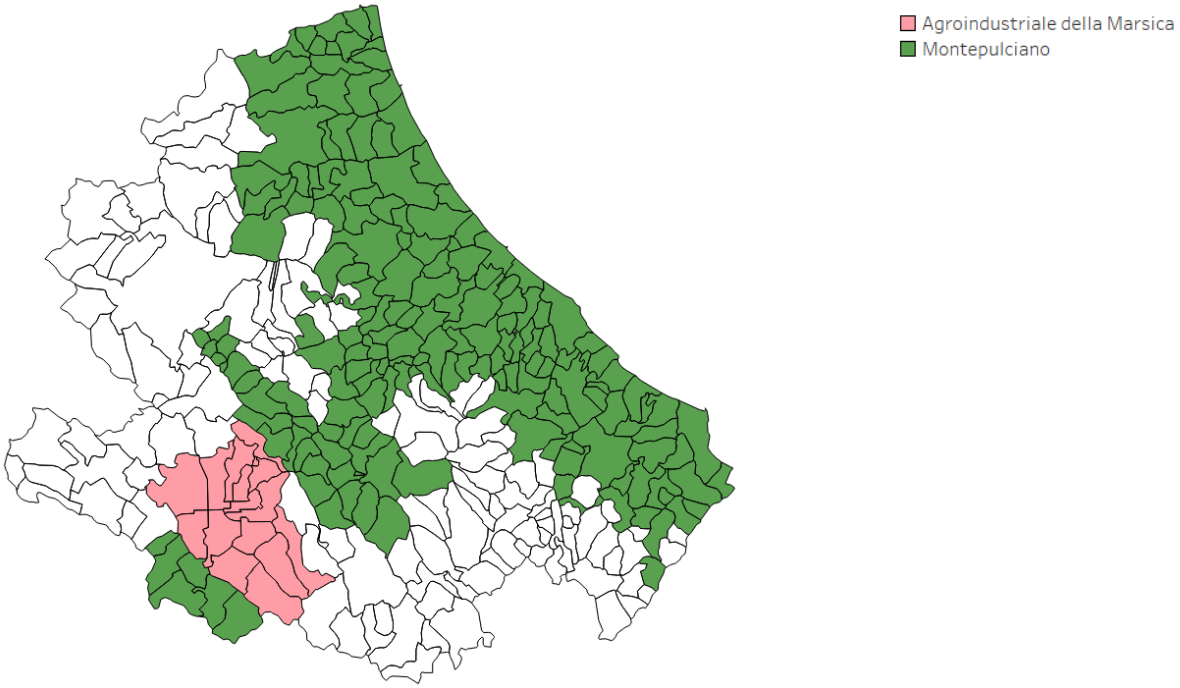
[11] Il monitoraggio dei distretti di IntesaSanPaolo comprende il distretto del mobile che non rientra tra i distretti industriali abruzzesi individuati in applicazione della legge 317/91.

nella provincia dell'Aquila.

I distretti dei vini del Montepulciano di Abruzzo e della pasta di Fara hanno registrato nel corso dei primi mesi del 2021 andamenti differenti: il distretto dei vini, dopo una leggera flessione nel 2020, ha evidenziato un aumento tendenziale delle esportazioni nel primo trimestre del 2021 pari all'11,0%, mentre il distretto della pasta ha subito una contrazione del -2,3%.

Come mostra la Figura XX, la zona di produzione del Montepulciano di Abruzzo è diffusa su gran parte del territorio regionale, 173 comuni sui 305 abruzzesi, così distribuiti: 61 comuni della provincia di Chieti; 36 comuni della provincia di L'Aquila; 39 comuni della provincia di Pescara; 38 comuni della provincia di Teramo. Nel complesso, la filiera dei vini ricopre oltre 33.202 ettari di superficie investiti a vite, che rappresentano il 4,9% della superficie coltivata rispetto al totale nazionale e il 6,5% della produzione italiana. Negli ultimi anni, la produzione è andata caratterizzandosi per una sempre più marcata produzione di viti di alta qualità; nel 2020 sono stati prodotti 850mila ettolitri di vino certificato, pari ad un quarto della quantità di vini DOP prodotta nelle regioni del Mezzogiorno.

Figura 4.5 – I distretti agricoli



Fonte: ns. elaborazione su dati Regione Abruzzo.

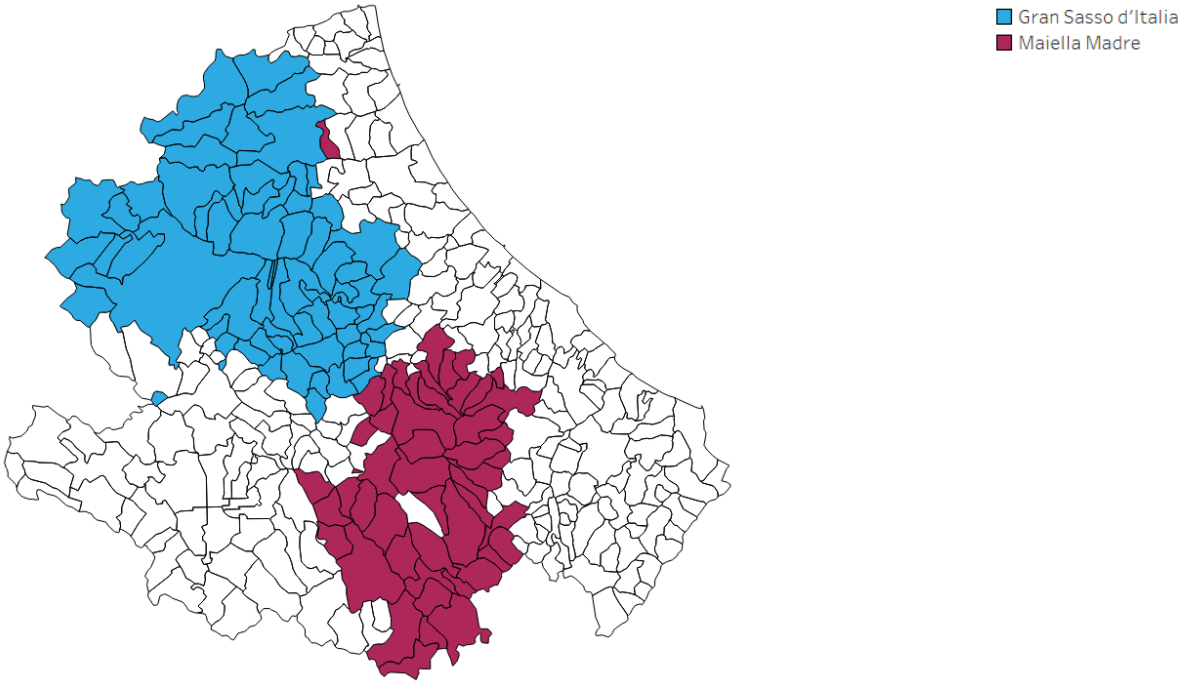
I distretti turistici

In ultimo, la distribuzione territoriale del movimento turistico nelle province abruzzesi vede prevalere la provincia di Teramo, che nel 2019 ha registrato un totale di 562.769 arrivi e 3.288.052 presenze, seguita dalla provincia di L'Aquila (403.761 arrivi e 973.216 presenze); quest'ultima provincia è l'unica ad aver registrato un aumento delle presenze nell'ultimo anno, che invece si riducono nelle altre aree provinciali; in tutte le aree, le presenze risultano comunque ancora sensibilmente inferiori rispetto al 2013.

La provincia di Teramo, in particolare, oltre che dal turismo balneare, è interessata anche dal turismo montano e diversi comuni sono ricompresi nel distretto del Gran Sasso d'Italia, che copre in parte anche il territorio delle province de L'Aquila e di Pescara; si tratta del primo distretto turistico montano costituito in Italia nel 2015, un fattore chiave per lo sviluppo del territorio, in quanto ricomprende i comuni dell'area del Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga, il territorio di tre GAL, le stazioni sciistiche, i centri storici, e tutti gli attrattori turistici dell'area del Gran Sasso.

Il secondo distretto turistico abruzzese è quello della Maiella Madre, che interessa in particolare il territorio delle province di L'Aquila e Chieti, costituito alla fine del 2017; anche in questo caso si tratta di un territorio estremamente ricco di risorse ambientali (due Parchi Nazionali e quattro Riserve naturali), culturali (un totale di 48 comuni con un significativo patrimonio storico culturale), ricreative (due comprensori sciistici), turistiche (circa 500 strutture ricettive, secondo le informazioni al momento della costituzione), istituzionali locali (tre GAL).

Figura 4.6 – I distretti turistici



Fonte: ns. elaborazione su dati Regione Abruzzo.

Per completare il quadro degli attori che operano a favore dello sviluppo turistico locale vanno poi considerate le *Destination Management Company* (DMC) e le *Product Management Company* (PMC) costituite ai sensi della legge regionale n. 15 del 2015 che disciplina il sistema di governance turistica locale. In particolare, come riportato espressamente nel testo di legge:

- la DCM è un'organizzazione di governance locale e project management aperta all'accesso ed alla partecipazione di operatori pubblici o privati, che elabora e gestisce lo sviluppo turistico riferito ad una o più destinazioni attraverso la partecipazione finanziaria degli attori interessati ed in connessione con la programmazione regionale, nazionale, comunitaria;
- la PMC è un'organizzazione di governance regionale e project management aperta all'ac-

cesso ed alla partecipazione di operatori pubblici o privati, che elabora e gestisce lo sviluppo turistico riferito ad uno o più prodotti regionali attraverso la partecipazione finanziaria degli attori interessati ed in connessione con la programmazione regionale, nazionale, europea.

Attualmente, le DMC attive sul territorio sono 13 (7 con sede nella provincia de L'Aquila; 3 in provincia di Teramo; 2 in provincia di Chieti ed 1 in provincia di Pescara), mentre è presente una PMC in provincia dell'Aquila.

Due esempi di obiettivi di DMC

Costiera dei Trabocchi (fonte: http://www.costieradeitrabocchi.it/). Costituita nel 2013, la DMC è formata da 256 soci, di primo e secondo livello, che operano in 39 comuni; L'obiettivo della DMC Costiera dei Trabocchi è la promozione dello sviluppo del territorio, con particolare riferimento alla predisposizione e all'attuazione di un progetto unitario di sviluppo della destinazione coerente con le potenzialità del territorio di riferimento. In particolare, la Società svolge attività per rafforzare la operatività della rete di governance regionale sia sul proprio livello locale in qualità di DMC, sia a livello tematico e di prodotto nelle PMC, attivandosi ed operando sul proprio territorio di competenza come organismo affidabile e partecipato dagli attori pubblici e privati, partner nell'offerta turistica locale.

Terre d'amore (fonte: https://www.dmcterredamoreinabruzzo.it/). Costituita nel 2013, nasce con le seguenti finalità specifiche: progettare un'offerta aggregata di destinazione, articolata per prodotto, per periodo, per target e per provenienza, integrando prodotti, servizi, risorse e, di conseguenza, i produttori/gestori degli stessi; progettare, organizzare e supportare le fasi di gestione delle diverse singole componenti e degli elementi che costituiscono l'offerta turistica di destinazione; migliorare qualitativamente le suddette componenti ed elementi attraverso l'introduzione di innovazione di prodotto e di processo, di attività di animazione e formazione, al fine di ottimizzare il livello di competitività delle singole proposte e della intera destinazione, prima territoriale e poi regionale; creare un portafoglio di prodotti turistici di destinazione attraverso l'inserimento dei servizi, delle risorse e delle produzioni locali in proposte di prodotti/menù vacanza alla carta o direttamente in pacchetti turistici; promuovere e proporre ai turisti l'offerta turistica di destinazione programmata ed allestita attraverso i canali classici ed innovativi del trade, compresi quelli on line; diffondere informazioni, dati, opportunità e soluzioni innovative in termini di prodotto e di processo presso i soci, attraverso attività di sensibilizzazione e formazione, al fine di migliorare il livello della cultura di impresa e di partecipazione alle iniziative ed alle proposte della DMC; gestire il sistema di accoglienza, di informazione e dei rapporti con i turisti/consumatori attraverso i canali classici ed innovativi del trade, compresi quelli on line. Comprende 194 soci, pubblici e privati (di cui 26 strutture ricettive) in 18 Comuni rientranti nel territorio della Valle Peligna, della Valle del Sagittario e della Valle Subequana.

4.5 Criteri e requisiti per sviluppare un approccio integrato

L'Accordo di Partenariato (AP) 2014-2020 dedica l'intera sezione 3 del documento all'"**Approccio integrato allo sviluppo territoriale da realizzare mediante i fondi SIE**" che, oltre a riprendere i contenuti nell'Allegato I. Quadro Strategico Comune, si apre con la sintesi dei principali insegnamenti acquisiti grazie alla sperimentazione degli strumenti attuativi *place-based*, ossia l'importanza di "*cercare l'integrazione su scala territoriale attraverso un approccio tematico, mirato e circoscritto, basato su reali e concreti obiettivi comuni (...) facendo leva sugli enti di governo locale, investendoli pienamente di eventuali ruoli operativi per la sintesi delle istanze di sviluppo economico territoriale promosse dal basso (...)* [e] *sostenendo attivamente gli elementi immateriali dell'intervento territoriale*" (PCM, 2017, p. 682).

In tale contesto, **la *governance***, intesa come l'insieme dei sistemi e dei processi finalizzati a creare le condizioni perché la struttura organizzativa possa operare correttamente e raggiungere i risultati pianificati, **rappresenta LA condizione abilitante**.

Nei casi in cui la *governance* presenta elementi di debolezza, come nel caso delle SUS in cui i Comuni capoluogo si sono qualificati come Organismi Intermedi e, in virtù di questo ruolo, hanno dovuto necessariamente confrontarsi con tematiche nuove nella gestione dei programmi di investimento e, così, modificare le loro strutture organizzative. Il processo si è sviluppato con alcune difficoltà, per mancanza di competenze tecniche ed amministrative.

Per rafforzare la *governance* multilivello della SUS e della SNAI sembra opportuno dotare le strutture di risorse finanziarie e professionali per assistenza tecnica nelle diverse fasi dei processi programmatori e gestionali e, soprattutto, realizzare un'azione più efficace di rafforzamento delle strutture esistenti anche attraverso azioni formative e acquisizione di nuove figure professionali.

In aggiunta, dal modo in cui l'integrazione è stata declinata negli ultimi trent'anni della politica di coesione, dalle valutazioni condotte sulle esperienze pregresse e dal confronto con i soggetti coinvolti nell'attuazione delle SUS e della SNAI nella Regione Abruzzo è possibile ricavare alcune indicazioni operative per le strategie territoriali nel periodo di programmazione 2021-2027.

Innanzitutto, le strategie territoriali **necessitano di strutture amministrative adeguate** a garantire l'attuazione integrata degli interventi. A tal fine, è richiesto un particolare sforzo di coordinamento cui potrebbe essere opportuno far fronte con risorse *ad hoc* per finanziare studi e assistenza connessi all'utilizzazione congiunta o coordinata dei Fondi.

Inoltre, le strategie territoriali sostenute dai fondi SIE dovrebbero essere di carattere integrato, multisettoriale e multidimensionale: più le strategie saranno assimilabili a **pacchetti di azioni aventi una loro specifica identità**, più facile sarà mantenere la coerenza interna, la concentrazione e quindi anche la verificabilità (in termini di risultati e di efficacia) dell'azione di sviluppo promossa e realizzata sul territorio.

Infine, per l'efficace attuazione delle strategie territoriali è opportuno strutturare **un sistema di monitoraggio efficace e tempestivo**, costruito attraverso l'identificazione di idonei indicatori per la sorveglianza in modo che possa aiutare ad individuare in modo sollecito le criticità che si dovessero presentare.

5 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il territorio della Regione Abruzzo si caratterizza per la presenza di un quadro istituzionale la cui architettura evidenzia diverse sovrapposizioni tra i differenti livelli istituzionali e amministrativi che riguardano i Comuni abruzzesi. Inoltre, ai confini amministrativi tradizionali si aggiungono ulteriori delimitazioni territoriali create *ad hoc* dalle politiche comunitarie, nazionali e regionali che si occupano dello sviluppo locale.

In tale contesto, l'analisi *desk* realizzata nel **Capitolo 2 *Confini sullo sfondo della politica di coesione*** ha mostrato come i 305 Comuni appartengano a diverse reti, talvolta durature (p.es. le Comunità montane), altre volte funzionali alla realizzazione di un progetto (p.es. le aree della Strategia Nazionale Aree Interne).

Un ulteriore elemento di difformità tra le Amministrazioni comunali riguarda la diversa capacità di risposta alle opportunità offerte dalla programmazione del POR FESR 2014-2020 della Regione Abruzzo: il **Capitolo 3 *Cosa abbiamo imparato dai territori nel periodo 2014-2020***. ha evidenziato come i territori differiscano anche rispetto alla numerosità complessiva dei progetti finanziati.

Entrambi gli elementi – la capacità di un'area territoriale di operare in una logica collaborativa per la realizzazione di determinate funzionali o per il perseguimento di finalità strategiche e la capacità di cogliere le opportunità offerte dalla politica di coesione – sembrano rappresentare fattori chiave per la definizione e l'attuazione di progetti territoriali nati dal basso.

Si consideri, ad esempio, un'Amministrazione comunale inserita in diversi ambiti territoriali (istituzionali o di *policy*). Se è avvezza alla gestione di servizi di scala inter-comunale e di funzioni comunali e abituata ad essere coinvolta nella programmazione e attuazione di politiche pubbliche a livello locale, tale Amministrazione verosimilmente potrà contribuire positivamente all'ideazione, progettazione e implementazione di un progetto territoriale. Allo stesso modo si esamini un territorio in cui gli Enti locali, i soggetti imprenditoriali e/o gli altri enti sono stati capaci di cogliere le opportunità offerte dalla politica di coesione. Anche in questo caso, è verosimile che un territorio abituato a intercettare le risorse dei fondi SIE per realizzare interventi e investimenti possa proficuamente coadiuvare la realizzazione di un progetto territoriale.

Sulla base di tali assunzioni, il Valutatore ha proposto all'attenzione dell'Amministrazione regionale uno **strumento interpretativo, a valenza sperimentale, per esaminare "sulla carta" le potenzialità dei Comuni di realizzare progetti territoriali** e, così, poter sviluppare politiche e azioni di accompagnamento diverse a seconda delle differenti tipologie. Si tratta di una matrice di efficacia (*cfr.* Figura 4.1) che, a partire dalla rappresentazione del numero dei progetti finanziati dal POR FESR per il Comune considerato e dal numero di delimitazioni territoriali cui appartiene il Comune, ha classificato le Amministrazioni comunali in *territori vivaci* (33), *leader solitari* (37), *territori latenti* (136) e *territori attendisti*[12] (99).

Sebbene la matrice a doppia entrata proposta offra uno strumento interpretativo per leggere alcune caratteristiche dei territori e capacità dei territori e non abbia assolutamente la pretesa di costituire uno strumento per definire l'ammissibilità o meno di un progetto del territorio - ben altri sono i requisiti necessari per sviluppare un approccio integrato – è parso di interesse sperimentare la funzionalità della matrice a doppia entrata per cominciare a riflettere sui tre

[12] Per la presentazione approfondita dello strumento si rimanda all'Introduzione del Capitolo 4.

progetti proposti dal territorio abruzzese a seguito degli incontri organizzati nell'ambito del Codice di condotta per un partenariato diffuso ed inclusivo: Cuore d'Abruzzo, Lago- Valle del Sagittario; Living Gran Sasso.

Infine, sia per completare la riflessione sulla classificazione dei Comuni proposta con la matrice di efficacia e sui progetti proposti dal partenariato è stato esaminato il quadro della Aree Omogenee elaborato dal modello del Gran Sasso Science Institute: per i principali risultati del confronto, si rimanda all'Allegato 1 al Rapporto.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri (2013), Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e *governance*. Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013, https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/documentazione/.

Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri (2017), Accordo di Partenariato, https://opencoesione.gov.it/it/adp_2014_2020.

Giove M., Percoco M. (2010), "La *governance* multilivello e le politiche di sviluppo locale: una valutazione empirica dei Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL) della Regione Lombardia", in Sumiraschi C. (a cura di) (2010), *La valutazione come opportunità per lo sviluppo regionale,* FrancoAngeli, Milano.

Intesa Sanpaolo (2021), Monitor dei Distretti dell'Abruzzo.

Palermo P.C. (2003), "Le possibilità di sviluppo e di successo di un prodotto ad alta complessità", in Colaizzo R., Delidda D. (a cura di) (2003), *Lo stato di attuazione della programmazione integrata territoriale nelle Regioni Obiettivo 1,* Formez, Progetto Sprint, Roma.

Rete dei Nuclei (2020), *Strumenti territoriali: imparare dall'esperienza,* http://www.pongovernance1420.gov.it/wp-content/uploads/2017/09/Rassegna-Valutativa-Strumenti-Territoriali-20-febbraio-2020.pdf

Unione Europea (2013), *Regolamento UE n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio*.

Unione Europea (2021), *Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti.*

RINGRAZIAMENTI

Il Rapporto tematico è l'esito del processo di valutazione che si è svolto nel corso del 2021 cui hanno partecipato responsabili e i referenti della Regione Abruzzo cui va il primo ringraziamento.

Responsabile regionale della Programmazione Unitaria della Regione Abruzzo
Emanuela Grimaldi

Autorità di Gestione Unica del POR FESR - FSE 2014-2020 della Regione Abruzzo
Carmine Cipollone

Regione Abruzzo
Filomena Ibello, Maria Antonietta Marini, Gianlorenzo Molino, Antonella Tollis

Assistenza Tecnica del POR FESR 2014-2020 della Regione Abruzzo
Paola Angelozzi, Maria Rosaria Russo

Per la disponibilità ad interviste individuali si ringraziano i **referenti delle Strategie di Sviluppo Urbano e delle Strategie delle aree interne abruzzesi**

Infine, un particolare ringraziamento a *Fabiano Compagnucci* e *Alessandro Crociata* per aver condiviso i risultati del lavoro sui cicli circadiani.