

**Osservazioni sulla proposta di Piano Strategico  
“Area Vasta Capitanata 2020”  
Marzo 2009**

*Atto NVVIP n. 215 del 16 marzo 2009*

Il Piano risulta nel complesso sufficientemente articolato, pur necessitando di alcune integrazioni ed approfondimenti che vengono di seguito sintetizzate per i vari aspetti analizzati. Va inoltre evidenziato che pur se nella sezione 3 viene riportata una riflessione per valutare la coerenza interna ed esterna del Piano con gli strumenti programmatori regionali, nazionali ed europei, non risulta prodotta la valutazione ex-ante.

### **1. Analisi di contesto**

L'analisi di contesto è suddivisa in 2 macro-aree: 1) analisi del contesto geomorfologico, 2) analisi del contesto socio-economico. Vi è poi una sezione finale che riporta e riprende le criticità emerse nelle 2 macro-aree precedenti. La parte del piano relativa all'analisi di contesto non offre un esame dei punti di forza/debolezza e minacce/opportunità del territorio, ma dopo la presentazione dell'analisi di contesto per ciascuna delle 2 macro-aree, si limita ad evidenziare alcune aree critiche necessarie di interventi.

Pur risultando complessivamente ricca di dati, l'analisi di contesto necessita di alcune correzioni metodologiche finalizzate prevalentemente a meglio giustificare le aree di criticità identificate, come di seguito sintetizzato:

- A) Gran parte della tabelle fa riferimento a dati ed informazioni che riguardano l'intera Provincia di Foggia, intesa dal punto di vista amministrativo (ad esempio per quanto concerne i dati relativi ai consumi energetici nella macro-area, al mercato del lavoro, oppure quelli inerenti le perdite totali ed i volumi erogati nelle reti idriche dell'Acquedotto Pugliese - periodo 2003-2006 i cui dati sono relativi a tutta l'area coperta dall'Acquedotto Pugliese).
- B) Spesso le conclusioni riportate alla fine di ciascuna sezione non risultano la logica conseguenza dei ragionamenti e delle analisi fatte in precedenza ed appaiono, così, poco



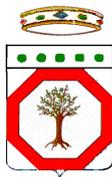
o per nulla giustificati e coerenti (ad esempio, con riferimento alla macroarea 1, le conclusioni riportate nei paragrafi "Inquinamento del suolo" e "Inquinamento dei corsi idrici superficiali" non discendono dall'analisi di contesto in quanto tali problematiche non sono citate nella stessa analisi).

- C) I dati riportati nelle tabelle della macro-area 2 considerano una finestra temporale molto limitata (2005-2007) che non consente certamente di fare previsioni e individuare tendenze macro-economiche significative. Ambiguo risulta pure il significato attribuito alle didascalie di numerose tabelle nella medesima macro-area 2 (ad esempio, a pag. 32, "Previsioni relative alle Entrate di personale in provincia di Foggia per settore di attività e classe dimensionale. 2005-2007. Valori assoluti e tassi - % su occupati". Perché previsioni se i dati sono riferiti alla finestra 2005-2007?).
- D) La macro-area 2 riporta numerosi dati ed informazioni che ai fini dall'analisi delle criticità e della successiva individuazione degli interventi restano nei fatti non utilizzabili (si veda, ad esempio, le tabelle a pag. 47, 48 sulle assunzioni e sulla tipologia di laureati).
- E) Il paragrafo 3.6 della macro-area 2 vorrebbe prendere in considerazione le infrastrutture economiche, ma nella tabella in esso inclusa (pag. 54) sono riportate anche infrastrutture "non economiche" (ad esempio, le strutture culturali e ricreative, le strutture per l'istruzione e le strutture sanitarie). Tra l'altro si fa riferimento a dati 2004 quando ad oggi sono disponibili gli indici di dotazione infrastrutturale al 2007.
- F) Alcune affermazioni riportate nel paragrafo 3.7 in tema di mobilità possono apparire discutibili, anche perché non supportate da fonti. E' il caso di: pag. 63 "Le infrastrutture viarie presenti nel territorio considerato, eccetto il Comune di Foggia, si presentano, essenzialmente per le strade provinciali e comunali, in non perfetto stato di manutenzione, a causa dei ripetuti fenomeni calamitosi". Qual è invece l'ammontare destinato da Comuni e Provincia per la manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade? "Nell'area di Foggia la durata degli spostamenti sistematici extracomunali è per la maggior parte (32%) compresa tra 15 e 30 minuti". Qual è la fonte di tale informazione? Tali tempi sono relativi all'uso del mezzo pubblico o dell'auto privata? Sono state effettuate indagini presso gli automobilisti? Vengono citati studi condotti dal Piano di Coordinamento Provinciale di Foggia. E' disponibile un report? I dati sono relativi al territorio dell'Area Vasta di Capitanata o a tutta la Provincia di Foggia? In



termini modali e di sistemi di trasporto l'analisi andrebbe estesa anche alle infrastrutture nodali (porti, aeroporti, interporto) affrontando anche il tema del trasporto merci, argomento di cui non si trova alcun cenno nel documento ma oggetto d'intervento progettuale così come desumibile, ad esempio, a pag. 220 della sez. III – Quadro analitico degli interventi.

- G) Il paragrafo dedicato alla ricerca e all'innovazione meriterebbe un peso maggiore, evidenziando il ruolo dell'Università, dei centri di trasferimento tecnologico (come ad esempio l'esperienza del DARE) e delle grandi imprese insediate nell'area (settore automobilistico e aeronautico).
- H) Non tutte le considerazioni riportate nel paragrafo 4 che identifica i fattori di criticità dell'area sono una logica conseguenza dell'analisi di contesto. Ad esempio, viene evidenziata la necessità di innovare i processi di governance, ma non si giustifica il motivo di tale necessità.
- I) Nell'analisi di contesto sono già identificati alcuni interventi da realizzare come conseguenza delle criticità emerse. Al fine di avere una maggiore chiarezza nella lettura del documento di Piano e coerenza rispetto ad una *vision* che nell'analisi di contesto non è stata ancora illustrata, sarebbe opportuno eliminare tutti i riferimenti agli interventi dall'analisi di contesto.
- J) L'analisi non sembra riportare adeguati riferimenti al turismo, sia in termini di contributo alla crescita del territorio, sia per quanto concerne le principali evoluzioni (nonché i principali aspetti in termini di forza/debolezza, opportunità e minacce). A tal proposito sarebbe, inoltre, utile approfondire la questione anche rispetto alle previsioni programmatiche ed agli interventi previsti ed attuati nel PIS.
- K) Non risultano presenti riferimenti a *lesson learned*, ovvero ad attività e risultati ottenuti nella Programmazione 2000-2006 (a partire, ma non solo, dalle esperienze dei PIT e PIS).
- L) Sarebbe utile sviluppare al termine dell'analisi di contesto, così come d'altronde richiesto nelle linee guida, una SWOT analysis che consenta di sintetizzare efficacemente la diagnosi territoriale in termini di elementi di forza/debolezza, opportunità/minacce al fine di supportare opportunamente e chiaramente la *vision*, anche in virtù del fatto che essa, si



afferma nel documento, *scaturisce dall'analisi di contesto e dai conseguenti fattori di criticità emersi.*

## 2. La vision

Gli estensori del documento dichiarano all'inizio di aver adottato la metodologia del *logical framework* per definire la vision e individuare obiettivi e interventi calati sul territorio. Tuttavia le riflessioni riportate nel documento appaiono non sempre integrate e consequenziali.

Non è chiaro come la definizione della vision discenda o sia in qualche modo collegata ai risultati dell'analisi di contesto. La *vision* si basa sul principio "Innovare e Connettere". L'innovazione è rivolta sostanzialmente ai processi (della PA, del sistema delle imprese, del sistema PA-imprese, del sistema Università-Imprese, del terzo settore), mentre la connessione guarda al collegamento tra le risorse per la realizzazione dei processi. In tali affermazioni sembra che l'idea guida alla base della definizione della *vision* sia quella di cercare di migliorare e rendere più efficiente/efficace quello che già esiste in una logica sistemica: andrebbe meglio evidenziato il valore aggiunto della *vision* soprattutto per quanto concerne la capacità di individuare obiettivi integrati di sviluppo a breve e medio termine.

Viene identificato nella mobilità e nelle infrastrutture di tipo materiale o immateriale il settore trainante per lo sviluppo della Capitanata: tale scelta non risulta tuttavia pienamente giustificata rispetto ai risultati dell'analisi del contesto.

Apparentemente la definizione completa del piano avviene in due fasi: la prima volta alla razionalizzazione del sistema della mobilità, e la successiva alla identificazione delle connessioni tra le risorse: (pag. 91) *"Una volta razionalizzato il sistema della mobilità, che in Capitanata si presenta come un "Sistema Intermodale Complesso", sarà possibile avviare tutte quelle fasi di verifica attraverso simulazioni che permetteranno, ad esempio, lo studio delle connessioni tra le infrastrutture tecnologiche e il settore delle attività produttive ovvero lo studio delle connessioni tra le infrastrutture tecnologiche ed il settore dell'ambiente e spazio rurale, come pure le connessioni con le risorse rappresentate dall'armatura urbana e dal mondo del lavoro. Tali procedure portano naturalmente alla creazione di "reti di processo" che permettono da una parte di avere la conoscenza in tempo reale e prioritario degli scenari di sviluppo che vanno incentivati ed avviati a risoluzioni rispetto ad altri; e dall'altra, come detto in precedenza, di*



*avviare l'innovazione dei processi stessi, intesi come nuove forme di governance nella gestione del territorio. Quindi, ciò che poteva sembrare un inutile rincorrersi di situazioni che portano solo a diagnosticare i mali che affliggevano il territorio, in questo modo diventano complementari in quel percorso logico che recita “connettiamo le risorse” per “innovare i processi” e “innoviamo i processi” per “connettere le risorse”.*

Attraverso un processo interpretativo, possono essere identificati 4 principi trasversali: 1) sostenibilità, 2) sicurezza, 3) donne e lavoro, 4) mediterraneo. (Alla pag. 92 del documento, ne vengono presentati prima 3<sup>1</sup>, poi si fa riferimento agli obiettivi di Lisbona e vengono ripresentati i 3 principi con in aggiunta il principio del Mediterraneo e anche altro: occorre quindi rivedere tale sezione).

Sempre in tema di visione, a pag. 100, § 1.3 si legge: “Rispetto alla visione del futuro delineata, al richiamo alla capacità di innovare e connettere seguendo criteri di sostenibilità e competitività, **la strategia e le dimensioni** possono essere illustrate nelle immagini che seguono.” Nei fatti manca nelle pagine precedenti una visione del futuro, né tanto meno sono stati identificati target di riferimento.

Sono identificate 5 dimensioni in cui la visione strategica viene articolata: 1) reti e mobilità, 2) governance e processi; 3) produzione e servizi; 4) ambiente e spazio rurale; 5) città e solidarietà. Non sembra che vi sia una gerarchia tra le dimensioni, né una sorta di ordine logico-temporale rispetto alla quale implementare la visione strategica nella pratica. Tuttavia, l'area della mobilità e delle infrastrutture era stata identificata come trainante per lo sviluppo della Capitanata. Tale contraddizione andrebbe risolta.

Le affermazioni riferite a ciascuna delle 5 dimensioni rimangono generali e, ancora una volta, poco legate all'analisi di contesto ed all'articolazione della *vision*. Ad esempio, per la dimensione “produzione e servizi” si dice: “Questo implica: sviluppare filiere produttive strategiche; creare condizioni favorevoli allo sviluppo di nuova imprenditorialità; sostenere lo sviluppo di un sistema fieristico; formulare una articolata e coordinata strategia di offerta di aree per insediamenti produttivi, aree industriali ecologiche e aree industriali e artigianali.”

Nel capitolo 3 viene introdotto il concetto di “dorsale” e l'obiettivo unitario del Piano di Area Vasta “Miglioramento della qualità della vita in area vasta” generando ulteriore confusione.

---

<sup>1</sup> 1) perseguimento, come presupposto, della sostenibilità nei suoi aspetti economici, sociali e ambientali, e della competitività come requisito a cui far riferimento per le azioni e i progetti; 2) attenzione nei confronti delle problematiche legate alla sicurezza; 3) creazione delle condizioni atte all'inserimento di un numero sempre maggiore di donne nel mercato del lavoro.



L'obiettivo generale viene infatti a rappresentare una sintesi dei 5 obiettivi generali. Ma non risulta chiaro come mai viene introdotto un obiettivo unitario a valle della definizione degli obiettivi generali, successivamente alla identificazione delle attività e – nei fatti – degli interventi/progetti.

Che cosa rappresentano le dorsali? Per ciascuna delle 5 dimensioni identificate sono state individuate una serie di dorsali: Rappresentano forse dei progetti strategici su cui andare a costruire progetti minori?

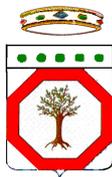
### **3. Le metodologie**

Nel § 2 si dichiara di voler adottare le metodologie del PCM/LF (Project Cycle Management e Logical Framework) e GOPP (Goal Oriented Project Planning) per passare dalla Vision alla individuazione degli obiettivi, degli indicatori e dei progetti. I risultati ottenuti non appaiono però sufficientemente accettabili, le contraddizioni che si possono riscontrare anche con riferimento alla precedente analisi di contesto ed i vizi di coerenza logica sono numerosi.

Ad esempio, viene identificato un obiettivo generale “Accresciuta competitività territoriale con particolare enfasi per settore turistico ed agroalimentare”: tale obiettivo potrebbe essere attribuito alla dimensione “produzione e servizi” (manca tuttavia la connessione tra obiettivi e “dimensioni” – linee di intervento), che tuttavia non appare collegato con il principio della vision “Innovare e connettere”. Gli indicatori identificati “numero di progetti” e “numero di interventi” e “% della popolazione interessata” non sono in grado di misurare il miglioramento della competitività del territorio (sono infatti indicatori di realizzazione e di breve periodo), e altri indicatori appaiono assolutamente fuori luogo (N. nuovi brevetti concessi legati agli interventi per il potenziamento di infrastrutture digitali e sostegno alle attività di sviluppo sperimentale e all’innovazione di processo e organizzativa delle PMI e aiuti alla nascita e sviluppo di piccole imprese innovative).

### **4. La governance**

Con riferimento alla definizione e all’attuazione del modello di governance, il documento redatto contiene una ricostruzione molto dettagliata del processo che ha condotto alla redazione del



Piano, processo impostato e condotto in maniera corretta, con una particolare attenzione alla necessità di garantire la più ampia partecipazione di tutti i soggetti coinvolti, ma risulta non approfondito sulle modalità di attuazione del Piano stesso, poiché non risulta chiaro quale sia il modello organizzativo-gestionale prescelto, né si evince come debbano essere attribuite le funzioni di Organismo Intermedio.

Dopo una rapida analisi dello scenario di partenza, con riferimenti al contesto territoriale, il documento espone in maniera estremamente precisa tutti i passi compiuti nell'iter di definizione del Piano e di individuazione dei progetti.

In questa sede, in maniera pienamente conforme a quanto previsto nelle Linee Guida, si è fatto ampio e corretto uso del c.d. approccio partecipato, attraverso il coinvolgimento del partenariato economico-sociale e la compartecipazione di tutti i soggetti pubblici e privati portatori di interessi coinvolti nel processo di pianificazione strategica.

In questa ottica sono indicati con grande puntualità tutti i molteplici attori del processo e si riportano i principali documenti redatti nella fase definitiva.

Il riferimento alla governance rimane limitato esclusivamente alla fase di elaborazione del Piano, con l'elencazione di alcuni organi, denominati "Organi del Piano", quali il Consiglio delle Istituzioni, la Cabina di regia e l'Assemblea del partenariato.

La struttura operativa del Piano prevede invece: il Responsabile Unico del Procedimento e Project Manager, il tavolo tecnico con relativo Coordinatore; il Laboratorio di pianificazione strategica del Comune di Foggia con le sue articolazioni nel LabCerignola, LabManfredonia, LabSan Severo e LabGargano; l'Ufficio di pianificazione strategica dell'Amministrazione Provinciale.

Non ci si sofferma molto sul modello prescelto per la fase di attuazione del piano stesso, soprattutto con riferimento all'esistenza di eventuali strutture comuni cui trasferire le funzioni amministrative.

Se come modello istituzionale probabilmente potrebbe essere replicato quello già delineato nella fase di definizione del Piano, del tutto assente è la definizione del modello organizzativo-gestionale.

Anche l'eventuale scelta di un accentramento leggero, con le funzioni del Piano svolte da ciascun ente convenzionato, senza costituire un ufficio ad hoc, andrebbe comunque esplicitata e motivata.



Queste perplessità sono confermate dalla mancanza di un'analisi in ordine all'attribuzione delle funzioni di Organismo Intermedio, pur essendo tale attività esplicitamente prevista dalle Linee guida per la Pianificazione strategica.

## **5. Il partenariato**

Il partenariato risulta adeguatamente ed intensamente attivato. Si ritiene, comunque, opportuno di esplicitare con maggiore dettaglio:

il contributo del partenariato nell'individuazione dei progetti inseriti nel Piano;

la condivisione dello stesso della metodologia e dei 6 criteri adottati per la definizione dei livelli progettuali a partire dalla coerenza con il Piano (pag. 210). A tal proposito appare, inoltre, utile una più chiara specificazione dello sviluppo della metodologia che ha condotto all'individuazione dei livelli progettuali.

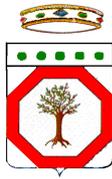
## **6. Piano Urbano della Mobilità di Area Vasta (PUMAV)**

Il PUMAV risulta sviluppato secondo le metodologie ed i contenuti indicati nell'allegato I delle Linee guida del NVVIP.

In particolare, partendo da un esaustivo quadro della programmazione di settore vigente alle varie scale territoriali, approccia e disegna scenari di piano coerenti con gli obiettivi generali delineati a livello europeo, nazionale e regionale in tema di mobilità sostenibile. Infatti in tali scenari si assume quale elemento portante del futuro sistema il trasporto ferroviario, inerente essenzialmente la città di Foggia, centro assunto, evidentemente, quale polo fondamentale (o di commutazione) per i flussi relazionali complessivi dell'area vasta.

I principali obiettivi posti alla base del documento tendono a:

- collegare la città di Foggia con l'intero territorio provinciale declinando e dilatando l'obiettivo già posto dal DDP comunale di rinnovato impulso all'apertura all'esterno della città;
- garantire, nel comune capoluogo, adeguati standard di accessibilità alla rete multimodale di lunga percorrenza a favore dell'intera comunità provinciale;



- realizzare una rete portante di trasporto pubblico urbano fondata su una piena integrazione con la rete del TPL extraurbano sfruttando il capitale infrastrutturale ed impiantistico del sistema ferroviario convergente sulla città di Foggia;
- individuare un assetto della rete stradale urbana principale in grado di migliorare l'accessibilità ai principali poli di rango sovra comunale esistenti, di ordinare lo sviluppo urbanistico futuro e di integrarsi con la rete di trasporto pubblico locale sia migliorando l'accesso ai nodi di scambio intermodale sia offrendo capacità sostitutiva rispetto ad assi impegnati dal trasporto pubblico;
- realizzare un sistema di parcheggi in grado di migliorare la qualità urbana ed ambientale nelle aree centrali e in corrispondenza delle polarità principali, con tipologie di soluzione calibrate rispetto alle differenti componenti di domanda da servire: parcheggi di interscambio per sosta lunga, di relazione per sosta breve, pertinenziali per residenti;
- Promuovere la logistica e l'intermodalità nella distribuzione delle merci nell'area centrale della città nel quadro del complessivo scenario della dorsale strategica sulla logistica in capitanata;
- Elaborare un progetto sviluppabile per fasi funzionalmente compiute.

E' comunque necessario evidenziare alcuni aspetti di criticità rispetto alla strutturazione dell'attuale e futuro assetto sia della domanda sia dell'offerta di trasporto superabili con ulteriori approfondimenti.

In particolare l'analisi dell'offerta prodotta, riguardante la città di Foggia, si presenta eccessivamente sintetica non riportando la quantificazione delle caratteristiche funzionali, di prestazione e tecniche di tutti i modi e sistemi e servizi di trasporto esistenti.

Analoga situazione si presenta per la domanda di trasporto non indagata esaustivamente in relazione a quanto richiesto dalle linee guida<sup>2</sup> e tutti i suoi aspetti. In particolare nell'analisi della

---

<sup>2</sup> L'allegato I alle linee guida prevede che lo studio contenga l'" *Analisi della domanda attuale, articolata nelle sue diverse componenti – ore di punta antimeridiane e pomeridiane, giornaliera, stagionale (trasporto individuale, trasporto collettivo, sosta etc.) e 40 previsioni della domanda futura a 5 e 10 anni. In particolare, lo studio dovrà tendere alla definizione quali-quantitativa della domanda di trasporto, passeggeri e merci, mediante l'elaborazione, a partire da dati ottenuti da indagini campionarie statisticamente significative, delle matrici Origine/Destinazione degli spostamenti giornalieri e dei periodi di punta, per ogni modo di trasporto esistente e per scopo del viaggio, relative sia alle relazioni di traffico tra i comuni dell'ambito e tra essi ed il resto della regione. Le informazioni raccolte consentiranno di specificare e calibrare i modelli di domanda utili nelle fase previsionali della stessa e delle successive simulazioni*".



domanda attuale si riportano unicamente dati di domanda aggregati, in parte ricavati da indagini di traffico, e non si rilevano elementi utili ad evidenziare aspetti comportamentali e qualitativi degli utenti necessari sia a comprendere l'attuale assetto del sistema della mobilità sia a definire e calibrare modelli di simulazione utili ai fini della valutazione degli impatti dello scenario di progetto delineato. Completamente assenti risultano gli elementi inerenti la domanda di sosta e merci, aspetto quest'ultimo necessario a sviluppare il progetto di city logistic necessario a perseguire l'obiettivo di "Promuovere la logistica e l'intermodalità nella distribuzione delle merci nell'area centrale della città .....

L'importanza di un'ampia conoscenza della domanda attuale è, tra l'altro, implicitamente riconosciuta nel paragrafo 3.2.6 di pag. 59 laddove nel secondo capoverso testualmente si afferma "Dai dati emerge con chiarezza un ruolo piuttosto marginale del trasporto pubblico urbano che, a dispetto di una rete che presenta buone caratteristiche di capillarità e frequenze del servizio, soddisfa poco più del 10 % della domanda complessiva". E' evidente la necessità di capire i comportamenti attuali dell'utenza rispetto ad un servizio urbano che si presente discreto ma non adeguatamente utilizzato, al fine di strutturare e valutare adeguatamente gli impatti della soluzione treno-tram e più in generale del futuro scenario intermodale che si propone.

Bari, 16 marzo 2009

*f.to*

Per i componenti del NVVIP  
Il Presidente del Nucleo  
Prof. Giuseppe Moro