

Economia Agraria (INEA), la Struttura Nazionale di Valutazione FSE dell'Istituto per lo Sviluppo della Formazione professionale dei Lavoratori (ISFOL).

L'approfondimento del tema della valorizzazione turistica del territorio ha poi riguardato, in particolare, il patrimonio naturale e culturale che rappresenta una delle principali componenti della dotazione di risorse immobili su cui si fonda la competitività territoriale dell'Italia e l'analisi degli specifici segmenti di domanda turistica ad esso collegati. Obiettivo dell'analisi è il tentativo di indicare i fattori che impediscono lo sviluppo di alcune zone e l'individuazione degli interventi che possano sia consentire il superamento delle criticità che condizionano le aree più in ritardo, sia mantenere la competitività territoriale delle aree più affermate. Nell'evoluzione della domanda turistica si è infatti osservato come stiano assumendo importanza crescente, come meta delle vacanze, proprio i territori con presenza di risorse culturali e di aree naturali protette.

Il 2004 è inoltre stato l'anno in cui si è definito il nuovo testo del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le Regioni Obiettivo 1, a seguito della revisione di metà periodo - approvato dalla Commissione Europea il 30 novembre 2004. Le attività di analisi e approfondimento sul tema della valorizzazione turistica del territorio hanno contribuito all'orientamento di tale revisione sempre nell'ottica intersettoriale che ha caratterizzato l'approccio seguito (turismo, risorse culturali e risorse ambientali), con particolare riferimento ai Programmi Operativi Regionali e ai Complementi di Programmazione ad essi collegati.

L'Unità ha partecipato attivamente all'impostazione metodologica, alla gestione tecnica e all'interpretazione dei risultati di ricerche, analisi e indagini campionarie relative a:

- posizionamento delle Regioni del Sud sul mercato turistico nazionale e internazionale;
- misurazione della vocazione turistica di specifici territori oggetto di Progetti Integrati Territoriali.

Il DPS nel corso del 2004 ha preso parte ad alcune delle principali occasioni pubbliche settoriali, quali la Borsa Internazionale del Turismo di Milano e il Salone della Nautica di Genova con lo scopo di illustrare e comunicare progetti, risultati e opportunità delle politiche di sviluppo nazionali e comunitarie. L'UVAL ha collaborato alla predisposizione di documentazione di base per queste occasioni di diffusione valorizzando i risultati delle attività precedentemente descritte.

La conoscenza acquisita, gli approfondimenti svolti, le numerose occasioni di confronto istituzionale cui si è partecipato consentiranno, nel corso del 2005, di affrontare il tema della valorizzazione turistica del territorio, anche in vista della prossima fase di programmazione comunitaria, per comprendere: a) quali strumenti di *policy* possono migliorare la strategia di mercato degli operatori turistici pubblici e privati; b) quali politiche di contesto e quali politiche di settore possono promuovere le amministrazioni pubbliche competenti; c) quali sono gli interventi prioritari da realizzare (materiali e immateriali), e dunque da promuovere, per aumentare la competitività delle aree con *asset* culturali e ambientali di interesse turistico; d) quali forme di cooperazione sono più adatte a favorire un più stretto collegamento tra pianificatori/programmatori pubblici, operatori che offrono strutture e servizi turistici e operatori di intermediazione della domanda turistica (nazionale e internazionale). Inoltre, di grande importanza è la possibilità di effettuare analisi di dettaglio circa la spesa pubblica in conto capitale di settore a livello regionale, realizzabile tramite l'esplorazione dei dati e delle informazioni dei Conti Pubblici Territoriali⁴⁰ e consentirà di approfondire ulteriormente la conoscenza acquisita, di valutare scostamenti tra spesa programmata e spesa effettivamente sostenuta, di leggere l'articolazione di tali dati per livello di governo per una misurazione dell'effettivo decentramento, di tentare un primo raccordo fra dati finanziari relativi alla totalità della spesa e il monitoraggio delle risorse aggiuntive.

11.10 Il progetto della "Riserva per le aree urbane" finanziata dal Fondo Aree Sottoutilizzate

Nella primavera del 2004, un'iniziativa dei vertici istituzionali del DPS ha posto lo sviluppo delle città e delle aree metropolitane del Mezzogiorno al centro di un nuovo strumento di programmazione finanziato con il Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), più specificamente dalla dotazione del Programma di accelerazione degli Investimenti previsto dalla L.F. 2004, art. 4, comma 130.

In collaborazione con la Segreteria Tecnica del CIPE, l'Unità di Valutazione ha partecipato attivamente alla definizione strategica e operativa del nuovo strumento sin dalla redazione del primo documento formale che ne ha fissato alcune caratteristiche: la Nota Informativa inviata dal MEF-DPS alle Regioni il 23 marzo

⁴⁰ I Conti Pubblici Territoriali sono la banca dati del DPS curata dall'UVAL finalizzata alla costruzione del conto consolidato del Settore Pubblico Allargato a livello regionale.

2004 su “*Criteri di ripartizione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate per il periodo 2004-2007 (Legge finanziaria 2004)*” che, stabilendo la dotazione finanziaria della Riserva Aree Urbane (RAU) in 207 milioni di euro di risorse aggiuntive, anticipava alcuni elementi di merito e di metodo del nuovo strumento.

I risultati delle analisi e delle valutazioni realizzate rispetto all’attuazione dell’Asse Città finanziato dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006 hanno alimentato il contributo dell’UVAL alla definizione degli obiettivi specifici e delle modalità di funzionamento della RAU. In particolare, le Valutazioni Intermedie, la Relazione UVAL sui progetti integrati nelle città capoluogo presentata al Comitato di Sorveglianza del QCS nel 2003, e il processo di ri-programmazione conclusosi nel 2004, avevano infatti permesso di identificare alcune debolezze della programmazione di investimenti nelle aree urbane, tra cui: (i) l’assenza o l’eccessiva “leggerezza” di strategie di sviluppo condivise e credibili che guidassero le scelte di investimento delle città; (ii) le difficoltà operative e amministrative nelle relazioni tra Regioni e Comuni beneficiari, in parte dovute allo scarso coinvolgimento di questi ultimi nella fase iniziali del processo di programmazione dei POR; e (iii) il limitato impatto strategico e innovativo per lo sviluppo locale degli investimenti selezionati da Regioni e Comuni, per alcune inefficienze legate ai criteri e processi di selezione degli interventi.

Le indicazioni dei processi valutativi realizzati hanno indotto l’Unità a incentrare il proprio contributo alla RAU assegnando una esplicita priorità ai seguenti obiettivi specifici:

- a. L’ accelerazione della spesa per investimenti, da realizzarsi attraverso la valorizzazione della progettazione comunale più avanzata e un’efficiente calendarizzazione delle erogazioni finanziarie per i singoli interventi;
- b. Il sostegno prioritario a interventi di maggiore qualità in termini di rilevanza strategica, valore aggiunto e innovazione, da realizzarsi attraverso l’utilizzo degli strumenti di programmazione integrata anche di tipo settoriale, già disponibili a livello comunale e/o intercomunale;
- c. La promozione di strumenti innovativi per la pianificazione territoriale e la programmazione di investimenti con coinvolgimento di soggetti privati e società civile;

d. La valorizzazione del processo di concertazione tra i diversi livelli di governo e della capacità propositiva delle città e delle istituzioni comunali e del partenariato economico-sociale.

Il lavoro congiunto dell'UVAL e della Segreteria Tecnica del CIPE ha assicurato che tali propositi fossero incorporati nelle Delibere 19 e 20 approvate dal CIPE il 26 settembre 2004 per la ripartizione delle risorse FAS 2004-2007. In particolare, l'articolo 1.1. della Delibera 20/04 ha dato sostanza e concretezza agli obiettivi della Riserva⁴¹.

La Riserva veniva dunque caratterizzata da principi e innovazione nei processi, creando i presupposti per accrescere qualità e valore aggiunto degli investimenti per lo sviluppo, e avviando un nuovo percorso di partenariato istituzionale che, nel coinvolgere non solamente le Regioni ma anche i Comuni e il partenariato socioeconomico, definisse i criteri, le priorità di finanziamento e i processi di selezione per gli interventi.

Tuttavia, queste opportunità erano accompagnate da stringenti vincoli temporali: il DPS avrebbe dovuto identificare e convocare un Tavolo Inter-istituzionale per discutere e approvare il sistema di regole per la Riserva entro il mese di novembre del 2004. Le Regioni avrebbero poi avuto a propria disposizione poco più di tre mesi per identificare, valutare e selezionare i singoli interventi.

Per favorire speditezza e efficienza di tale processo, la Segreteria Tecnica del CIPE ha sollecitato all'UVAL una proposta per la composizione del Tavolo Inter-Istituzionale. Nello specifico, oltre alle otto Regioni interessate dalla Riserva, le istituzioni chiamate a partecipare hanno incluso:

- Le otto città capoluogo regionale, in rappresentanza della realtà comunale delle rispettive Regioni.
- I rappresentanti del partenariato socioeconomico e istituzionale che partecipano ai Comitati di Sorveglianza del QCS.

⁴¹ L'articolo 1.1 stabilisce che: "...le Regioni meridionali sono chiamate a programmare tali risorse aggiuntive in consonanza con le priorità strategiche e i criteri di selezione, coerenti con la programmazione comunitaria per le aree urbane, che garantiranno la qualità strategica degli interventi, il carattere aperto della fase istruttoria per la loro selezione, nonché la valorizzazione della capacità propositiva dei Comuni. A tal fine il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione promuoverà un tavolo inter-istituzionale composto da tutte le Regioni interessate, da rappresentanti dei Comuni nelle suddette Regioni e dal partenariato istituzionale ed economico-sociale a livello nazionale. Il tavolo approverà entro il 30 novembre 2004 i criteri e le procedure vincolanti che le Regioni applicheranno per la selezione degli interventi a valere sulla presente assegnazione finanziaria. ”.

- Il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti – Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del Territorio, per le sue competenze istituzionali nel settore dello sviluppo urbano.
- L’Associazione Nazionale Comuni d’Italia (ANCI).
- La Rete delle Città Strategiche, un’associazione composta prevalentemente da città del Centro-Nord, per contribuire ai lavori del Tavolo portando l’esperienza dei propri Comuni su progetti di pianificazione strategica nelle aree urbane.

Con il fine di accompagnare e sostenere il processo di definizione delle regole per la programmazione della Riserva, l’UVAL ha predisposto un documento su “Priorità e Criteri di Selezione per gli Interventi” che definiva ipotesi di lavoro sulle priorità strategiche, le regole di ammissibilità e i criteri di selezione per gli interventi della RAU. L’Unità ha fondato le proprie proposte contenute in tale contributo sulle valutazioni tecnico-strategiche e sul monitoraggio amministrativo e finanziario realizzati sui progetti dei POR e di APQ.

Il documento “Priorità e Criteri” – distribuito dal DPS in tempo utile per permettere ai partecipanti riflessioni anche in forma scritta – ha costituito il punto di partenza per la discussione che ha avuto luogo nella prima riunione del Tavolo inter-istituzionale (tenutasi il 28 ottobre 2004), incontro caratterizzato da un’elevata e fattiva partecipazione. Il dialogo tra le Regioni e le città si è sviluppato in modo aperto e costruttivo, attraverso un confronto rivolto alla soluzione dei problemi anche su temi difficili e potenzialmente conflittuali.

Per sviluppare e incorporare le osservazioni emerse, le integrazioni e emendamenti, il Tavolo ha istituito un gruppo tecnico di scrittura composto da rappresentanti delle Amministrazioni centrali, regionali e locali e dall’ANCI. L’Unità di Valutazione ha partecipato agli incontri e al lavoro del gruppo tecnico di scrittura, curando la redazione del documento finale su “Priorità e Criteri di Selezione degli Interventi” discusso e approvato dal Tavolo Inter-Istituzionale il 26 novembre – dunque nei tempi previsti dalla Delibera. La collaborazione e il consenso raggiunto hanno permesso di introdurre regole qualificanti e meccanismi innovativi per perseguire gli obiettivi della Riserva:

- Valorizzazione della progettazione più avanzata per maggiore rapidità della spesa. L’ammissibilità degli interventi è condizionata alla disponibilità di un progetto preliminare approvato. Inoltre, si incoraggiavano le Regioni a sollecitare

livelli di progettazione più avanzata tanto che, in diversi casi, esse hanno incorporato forti incentivi per premiare la presentazione di progetti definitivi e esecutivi nei bandi e avvisi pubblici per la Riserva.

- Maggiore concentrazione degli interventi. Soglie dimensionali minime per l'ammissibilità delle proposte comunali (definite dalla popolazione minima dei comuni proponenti e dalla dimensione finanziaria minima per gli interventi) volte a limitare la dispersione e frammentazione degli investimenti, e ad aumentarne concentrazione territoriale e valore aggiunto.
- Valorizzazione della programmazione urbana e territoriale esistente. Il processo di selezione degli interventi di infrastruttura ha per oggetto interventi di rilievo strategico ricompresi in strumenti di programmazione anche integrata di tipo settoriale, comunale o inter-comunale. Sono considerati tali: interventi o pacchetti di interventi che combinassero più investimenti legati da una comune strategia territoriale e integrati sotto l'aspetto tipologico, funzionale ed economico-finanziario, da realizzarsi anche attraverso la sinergia di risorse e soggetti pubblici e privati. Inoltre, sotto il profilo dei soggetti proponenti, i raggruppamenti di Comuni sono ammissibili soltanto se già associati secondo le forme previste dal TU per gli EELL (L. 267/00), premiando così iniziative istituzionali e partnerships locali più consolidate.
- Mobilizzazione di risorse finanziarie comunali. I Comuni proponenti devono contribuire al finanziamento con almeno il 5 per cento del costo complessivo di ogni intervento. Questo requisito mira al doppio beneficio di mobilitare risorse aggiuntive (il co-finanziamento deve essere iscritto a bilancio comunale) e di aumentare il senso di responsabilità e proprietà (*ownership*) dei Comuni negli investimenti per lo sviluppo. Vale sottolineare che, anche in questo caso, le Regioni hanno inserito nei bandi meccanismi premiali per interventi con quote di co-finanziamento superiori al minimo prestabilito.
- Quota finanziaria dedicata a pianificazione innovativa. Il 10 per cento della disponibilità finanziaria della Riserva è destinata allo sviluppo di strumenti di pianificazione e progettazione innovativa, con particolare enfasi sui piani strategici, segnalati unanimemente come una priorità di intervento dai Comuni e dalle Regioni che, nell'ambito del Tavolo Inter-Istituzionale, hanno proposto e

ottenuto che la proposta iniziale del 5 per cento fosse elevata al 10 per cento e fosse resa vincolante.

La discussione del Tavolo Inter-Istituzionale sul documento “Priorità e Criteri” ha anche enfatizzato l’importanza che i processi di selezione e identificazione degli interventi e/o delle iniziative fossero aperti, trasparenti, inclusivi e accompagnati da adeguate azioni di comunicazione sul territorio per informare e alimentare la domanda dei Comuni. A tal fine, il Tavolo ha approvato un breve e serrato percorso di dialogo tecnico sviluppatosi, nel mese di dicembre, nelle seguenti attività:

- Preparazione di orientamenti specifici per le iniziative di pianificazione strategica, con il duplice obiettivo di sostenere le Regioni nel processo di identificazione e selezione dei piani strategici da ammettere a finanziamento, e di fornire elementi tecnici ai Comuni per la preparazione di proposte progettuali di maggiore qualità. L’UVAL (in rappresentanza del DPS) e il MIT, coadiuvati dall’ANCI e dai componenti del gruppo tecnico di scrittura, hanno così elaborato un documento di *Orientamenti per la selezione dei piani strategici per le città e le aree metropolitane*, trasmesso dal Servizio centrale di segreteria del CIPE il 23 dicembre 2004 ai membri del Tavolo Inter-Istituzionale. In concreto, tale documento definisce una griglia di criteri oggettivi da proporre alle otto Regioni con l’obiettivo di individuare e finanziare soltanto le proposte di pianificazione strategica più mature e meritevoli e, contestualmente, identificare le pre-condizioni tecniche, istituzionali, e socioeconomiche necessarie a intraprendere l’impegnativo processo partenariale sotteso a un piano strategico.

- Sostegno alle Regioni nella preparazione dei bandi e avvisi pubblici per la selezione degli interventi. Anche sulle basi di tali *Orientamenti*, le Regioni hanno impostato procedure di evidenza pubblica o procedure negoziali per la selezione degli interventi. Allo stesso modo, la fase di preparazione dei bandi e degli atti deliberativi per il processo di selezione è stata condivisa, in pieno spirito partenariale, con il DPS (nello specifico, con l’Unità di Valutazione) e con il MIT, che tra il 15 e il 22 dicembre 2004 hanno avanzato commenti e osservazioni alle Regioni sugli schemi di bando o sulle altre modalità selettive che sarebbero state adottate ufficialmente.

Tutto ciò descrive l’intenso percorso realizzato, in particolare negli ultimi mesi del 2004, per rendere operativa la Riserva Aree Urbane in tempi estremamente rapidi pur preservandone gli aspetti più innovativi. Il contributo fornito dall’UVAL può essere

quindi ricondotto nella valorizzazione delle lezioni apprese dalle recenti valutazioni incorporandole al sistema di obiettivi e regole del nuovo strumento di programmazione. Le attività di accompagnamento dell'Unità al Tavolo Inter-Istituzionale nel monitorare e analizzare i progetti che saranno inseriti negli otto APQ della Riserva proseguiranno nel 2005, generando elementi valutativi che potranno peraltro alimentare l'ulteriore definizione delle politiche urbane nella futura programmazione comunitaria e nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

IV.11 Valorizzazione dei beni culturali: analisi, temi metodologici, esiti della valutazione intermedia del QCS

L'UVAL, in stretta collaborazione con Amministrazioni centrali e Regionali, nel corso del 2004 ha consolidato e sviluppato le attività in tema di valorizzazione delle risorse culturali su diversi filoni di valutazione e analisi. Nello specifico le attività sono state incentrate su:

- gestione tecnica della valutazione di programmi, soprattutto quando tali valutazioni, come previsto dai regolamenti comunitari nell'utilizzo dei fondi strutturali europei, sono state affidate a Valutatori indipendenti (esterni all'Amministrazione);
- supporto alle Amministrazioni centrali e Regionali per l'effettiva utilizzazione degli esiti delle valutazioni condotte;
- revisione dei contenuti e delle condizioni di attuazione degli strumenti di programmazione, primo fra tutti l'Asse II "Risorse Culturali" del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le Regioni italiane Obiettivo 1;
- individuazione di azioni a supporto della dotazione di servizi per la fruizione del pubblico nelle aree archeologiche, nei musei e monumenti presenti nel territorio, ed in particolare nel Sud del Paese;
- regolamentazione per il coinvolgimento degli operatori privati nella gestione di servizi di accoglienza e assistenza culturale;
- potenziale integrazione tra risorse culturali e patrimonio naturale a regionale e sub regionale;
- orientamenti e riflessioni per la futura programmazione comunitaria e nazionale.

La gestione tecnica della valutazione di programma, concentrata in particolare sulla ricerca valutativa “Risorse culturali”, ha avuto come finalità: la verifica di come le singole Regioni avessero recepito la strategia di sviluppo e le linee generali di intervento individuate dal QCS; la sostenibilità degli interventi, ovvero la verifica dell’effettiva validità dei modelli di sviluppo proposti e la loro “sostenibilità organizzativa e finanziaria” successiva alla chiusura dei Programmi Operativi; gli effetti sulla capacità istituzionale e di cooperazione fra diversi soggetti a livello centrale e locale. Durante lo svolgimento della ricerca valutativa vi è stata una sistematica interazione tra i componenti dello *Steering Group*, appositamente costituito, e il Gruppo di esperti incaricati della ricerca che ha permesso di condividere metodi e risultati del lavoro. I risultati della ricerca hanno contribuito ad orientare la revisione di metà percorso del QCS e sono stati oggetto di diversi approfondimenti nelle riunioni del Gruppo di Lavoro Risorse Culturali del QCS, sede in cui si sono potuti confrontare i giudizi valutativi con quelli dei Valutatori indipendenti dei singoli Programmi Operativi Regionali, per evidenziare i casi di successo e di criticità, e condividere le azioni correttive da intraprendere per migliorare l’attuazione nelle situazioni più deboli.

Questa attività, assieme all’analisi dei risultati delle valutazioni condotte per ciascun Programma Operativo Regionale, ha contribuito ad orientare la revisione di metà periodo del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le Regioni Obiettivo 1.

L’UVAL ha assistito l’Autorità di Gestione del QCS nel trasformare i risultati della ricerca valutativa “risorse culturali” e delle valutazioni indipendenti dei singoli Programmi Operativi Regionali in decisioni operative. In particolare, se da un lato le valutazioni condotte hanno confermato la strategia generale in relazione agli interventi di recupero, fruizione e valorizzazione dei beni (patrimonio immobile) e delle attività culturali, dall’altro è emersa la necessità di rafforzare l’attuazione, tramite le seguenti indicazioni:

- *rafforzare l’integrazione degli interventi di tutela/valorizzazione delle risorse culturali all’interno dei Progetti Integrati Territoriali e dei Progetti Integrati Settoriali, anche, sviluppando approcci che consentano di promuovere l’integrazione a livello di singolo progetto;*
- *sviluppare di più la capacità di integrazione intersettoriale: non solo il territorio come cornice di un progetto integrato nella quale si realizzano una*

serie di interventi, ma anche l'integrazione funzionale di diversi interventi infrastrutturali e di servizio;

- *definire obiettivi e contenuto minimo di un piano di gestione efficace* che sia effettivamente applicabile e affidabile e, soprattutto, sia specifico per ambiti di intervento spesso assai differenziati (ad esempio un grande attrattore culturale e un territorio con patrimonio diffuso).

Ai fini di massimizzare l'efficacia nell'utilizzo delle risorse finanziarie aggiuntive per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate, è stato promosso un approfondimento valutativo sulla coerenza programmatica e sulle modalità di integrazione nell'uso a livello regionale delle risorse comunitarie e nazionali all'interno degli Accordi di Programma Quadro. Gli esiti di tale approfondimento hanno evidenziato come gli Accordi di più recente stipula contribuiscano significativamente ad aumentare la convergenza verso i medesimi obiettivi di sviluppo.

L'attività di valutazione è risultata utile anche per far emergere alcuni specifici temi da approfondire ai fini di una maggiore efficacia delle politiche in atto. A tal fine, l'UVAL ha:

- sviluppato direttamente alcune analisi relative alle interrelazioni fra i beni culturali e i beni naturali e alle condizioni di fruizione del patrimonio, con particolare riferimento al ruolo dei "servizi aggiuntivi" previsti dalla legge n. 93/1992 (nota come "Legge Ronchey" e confermati dal nuovo Testo Unico per i beni culturali e paesaggistici (D.Lgs. 42/2004). I primi risultati sono stati pubblicati nel capitolo II.2 del VII Rapporto del DPS;
- orientato e supportato sul piano metodologico il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, nell'ambito del PON ATAS, nel lanciare e gestire una ricerca finalizzata a colmare le forti lacune conoscitive relative al patrimonio culturale di proprietà non statale, con particolare riferimento alla ricostruzione dei soggetti proprietari (Enti locali, soggetti privati, enti ecclesiastici, ecc.) e alle condizioni di fruizione; in questa stessa direzione ha scambiato e condiviso informazioni con la Sezione Autonomie della Corte dei Conti che, nel 2002, aveva avviato una "Indagine sui musei esistenti nel territorio degli enti locali", indagine in corso di conclusione;
- contribuito a focalizzare il ruolo del patrimonio culturale e naturale nell'offerta turistica delle Regioni italiane, nell'ambito della ricerca sull'attrattività turistica

delle Regioni del Sud d'Italia (si veda per un maggior dettaglio il paragrafo IV.9);

- impostato e avviato ulteriori analisi e approfondimenti per la misurazione quantitativa e qualitativa dell'attrattività (turistica, culturale e ambientale) dei territori delle Regioni del Sud; ciò soprattutto con la finalità di fornire documentazioni, dati e informazioni per gli orientamenti e le riflessioni per la futura programmazione comunitaria e nazionale.

I risultati di queste attività saranno divulgati nel corso del 2005.

IV.12 Ambiente: analisi, temi metodologici e costi della valutazione intermedi del QCS

Le diverse attività di valutazione e monitoraggio svolte dall'UVAL nel corso del 2004 su tematiche ambientali possono essere divise in tre gruppi: a) partecipazione a gruppi di lavoro della Rete delle Autorità Ambientali, ed alla redazione dei relativi documenti, b) coordinamento del monitoraggio della ricerca valutativa sull'integrazione degli aspetti ambientali nel QCS; e c) avvio, nell'ambito del Programma di diffusione delle conoscenze, di una ricerca valutativa sull'uso della contabilità ambientale nelle politiche di sviluppo.

IV.12.1 Partecipazione alle attività della Rete delle Autorità Ambientali e della programmazione

La Rete Nazionale delle Autorità Ambientali e delle Autorità della Programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006 è la struttura che raccorda i soggetti responsabili di integrare gli aspetti ambientali nell'attuazione degli interventi co-finanziati dai Fondi strutturali. L'UVAL ha partecipato nel corso del 2004 alle attività di due gruppi di lavoro della "Rete", contribuendo alla redazione dei seguenti documenti:

- a) «RAITA»: Regimi di aiuto alle imprese che prevedono, esclusivamente o meno, interventi di tutela ambientale», presentato alla riunione della Rete Nazionale delle Autorità Ambientali e della Programmazione dei fondi strutturali comunitari tenutasi a Roma il 15 Dicembre 2004.

Il lavoro consiste in una ricostruzione originale del panorama dei diversi strumenti di agevolazione allo sviluppo imprenditoriale con una finalità diretta o indiretta di incoraggiare migliori performance ambientali delle imprese. Vengono inoltre analizzati i risultati di una rilevazione campionaria volta a valutare sul piano

qualitativo, i comportamenti ambientali delle imprese, e le loro risposte agli strumenti pubblici di incentivazione (cfr. Riquadro 2).

b) Linee guida per la relazione sulla situazione regionale della Rete Ecologica.

Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) Obiettivo 1 - 2000-2006 prevede stanziamenti di circa 900 milioni di euro a sostegno della conservazione ed uso sostenibile delle aree ad elevata naturalità comprese nella "Rete Ecologica". Tra le modifiche apportate con la revisione di metà periodo del QCS vi è la previsione dell'obbligo per le Regioni di elaborare, entro il 31/12/2004, e come condizione di attuazione nella seconda parte del ciclo di programmazione delle misure interessate, una relazione sulla situazione regionale di attuazione della Rete Ecologica.

Il gruppo di lavoro "Rete Ecologica", attivo all'interno della Rete delle Autorità Ambientali, ha predisposto - come richiesto dal QCS - un documento di orientamento per la elaborazione delle Relazioni. Il documento contiene un insieme strutturato di tabelle -rese disponibili anche su supporto informatico per facilitare la trasmissione e successiva elaborazione dei dati-, finalizzate alla raccolta di informazioni su:

- Gli elementi chiave caratterizzanti la strategia regionale complessiva in materia di Rete Ecologica;
- I dati relativi allo stato di avanzamento del contesto normativo regionale in materia di Aree protette e Natura 2000, e delle politiche di attuazione del settore Rete Ecologica;
- Le strutture regionali competenti per Rete Ecologica (e più specificatamente per i settori Aree Protette, Natura 2000 e valutazione di incidenza);
- Dati puntuali sulle singole Aree protette e Siti Natura 2000 presenti sul territorio regionale, con lo scopo di verificarne lo stato di attuazione, la dotazione degli strumenti di pianificazione e gestione, il personale e la struttura organizzativa.

Le informazioni ottenute dalle relazioni consentiranno nel corso del 2005 di ricostruire un quadro organico dei progressi e criticità nell'attuazione della Rete Ecologica nell'Obiettivo uno, utile sia per il completamento dell'attuale ciclo di programmazione comunitaria, sia per l'impostazione delle future politiche di settore a livello nazionale e comunitario.

Riquadro 2. I REGIMI DI AIUTO A DIRETTA O INDIRETTA FINALITÀ AMBIENTALE NELL'ANALISI DALLA RETE DELLE AUTORITÀ AMBIENTALI

Il lavoro svolto dalla "Rete" consiste in una ricognizione di 99 Regimi di Aiuto, per un valore complessivo di risorse messe a bando di oltre 5,5 miliardi di euro, attivati nell'ambito della programmazione comunitaria 2000-2006 nelle Regioni dell'obiettivo uno e due. I sistemi di incentivazione analizzati comprendono sia regimi in cui l'erogazione degli aiuti è condizionata alla realizzazione di interventi di riduzione della pressione ambientale (regimi a diretta finalità ambientale, nel numero di 12), sia altri regimi (87) che, pur avendo altre finalità (occupazione, sviluppo locale, innovazione, ecc.), prevedono meccanismi di incoraggiamento o premialità (consistenti in requisiti di ammissibilità, criteri di selezione o di priorità) in favore di interventi in grado di ridurre gli impatti ambientali delle attività produttive. Alcuni elementi che emergono dall'analisi dei regimi censiti sono:

- *l'ampio ricorso (oltre il 71 per cento dei regimi) all'incentivazione della certificazione ambientale (EMAS II, ISO 14001, ECOLABEL), la cui efficacia dipende criticamente dalla verifica dei comportamenti ambientali tenuti dalle imprese successivamente al rilascio della certificazione;*
- *il basso grado di specificità con cui nei regimi di aiuto censiti si è articolata la premialità a favore degli interventi ambientali: la scelta prevalente è stata quella di non restringere gli strumenti agevolativi su relativamente pochi temi ambientali, settori o dimensioni di impresa; ma invece di dar modo ad una tipologia ampia di imprese di concorrere per l'ottenimento degli incentivi messi a disposizione.*

L'analisi condotta dalla Rete delle Autorità Ambientali consente inoltre, tramite un'indagine campionaria effettuata su circa 1.000 imprese effettivamente agevolate dai Regimi oggetto di esame, e su circa 2.700 imprese "agevolabili" (ovvero ammissibili per ubicazione, settore di attività, dimensione, ecc. a concorrere per la concessione delle agevolazioni), una prima ricostruzione delle scelte delle imprese in materia di investimenti per l'ambiente, e la formulazione di alcune ipotesi sul modo in cui gli strumenti di incentivazione influiscono su tali scelte. Un primo elemento di rilievo è rappresentato dalla crescita delle scelte di investimento ambientale negli ultimi anni: pur con le cautele necessarie ad interpretare dati retrospettivi, l'indagine sembra indicare che nel complesso la quota di imprese che hanno realizzato o avviato, nel quadriennio 2000-2004, investimenti per la prevenzione e riduzione dell'inquinamento è aumentata rispetto al quadriennio precedente, passando dal 5,1 per cento al 21,4 per cento; di interesse l'aumento nel Sud ed Isole, in cui la percentuale aumenta dal 3,5 per cento al 23,5 per cento.

Quanto di tale aumento è da attribuirsi alle politiche di incentivazione con diretta o indiretta finalità ambientale, e quanto invece a evoluzioni "endogene" nella struttura dei costi e ricavi delle imprese? Mentre l'evidenza statistica al momento disponibile non consente una risposta definitiva, il raffronto dei comportamenti delle imprese "agevolabili" e di quelle agevolate consente perlomeno la formulazione di alcune ipotesi. Se per alcune imprese, tipicamente quelle di piccole dimensioni e quelle del Sud, è plausibile che la disponibilità di risorse pubbliche dedicate abbia costituito un fattore chiave nel determinare la scelta di effettuare investimenti in tecnologie "pulite", per altre imprese è ragionevole ritenere che, a causa di una quota relativamente elevata di costi associati all'uso di energia o risorse naturali, o a causa dell'aspettativa di ricavi derivanti dalla vendita di "prodotti verdi", gli investimenti ambientali sarebbero stati comunque realizzati (cioè anche in assenza di regimi di aiuto).

In sintesi: le prime valutazioni sulle caratteristiche e sull'efficacia delle politiche di incentivazione alle innovazioni ambientali sembrano indicare che esistono significativi margini di miglioramento nel disegno ed attuazione degli strumenti di intervento:

- *sia nel senso di selezionare con maggiore specificità temi ambientali e settori produttivi oggetto di agevolazione, in funzione dei diversi contributi delle varie attività produttive alle diverse forme di pressione sull'ambiente;*
- *sia nel senso di calibrare le agevolazioni in modo da massimizzarne il potenziale di "addizionalità", ovvero la quota di investimenti che in assenza delle incentivazioni le imprese non sarebbero interessate a realizzare.*

3.1.2 Ricerca valutativa sull'integrazione dell'ambiente nel QCS

La valutazione intermedia del QCS è articolata secondo la modalità dell'*affidamento per segmenti tematici*. Questa struttura comporta che, pur mantenendo l'unitarietà della valutazione, alcuni compiti di ricerca valutativa vengono affidati a soggetti diversi rispetto al valutatore indipendente del QCS, cui è stata affidata l'elaborazione della struttura analitica dell'attività valutativa e la conduzione di una parte consistente delle valutazioni tematiche. L'Unità ha svolto un ruolo di coordinamento del sottogruppo che ha seguito la ricerca valutativa sull'ambiente affidata ad un gruppo professionale distinto.

L'obiettivo complessivo della ricerca valutativa era quello di fornire indicazioni circa l'effettivo funzionamento della strategia adottata dal QCS per l'integrazione degli aspetti ambientali nell'applicazione dei Fondi Strutturali ad interventi di sviluppo nelle Regioni dell'Obiettivo 1. Più in particolare, si chiedeva al valutatore di analizzare:

- a) Il grado di avanzamento nell'attuazione della strategia dell'Asse 1 (risorse naturali) del QCS, ed i relativi progressi registrati nel raggiungimento dei risultati e degli impatti previsti per l'asse (tenendo opportunamente conto dell'arco temporale necessario a poter osservare tali risultati ed impatti);
- b) Il grado di integrazione delle considerazioni ambientali nell'attuazione complessiva del QCS, cioè negli interventi compresi negli altri assi prioritari;
- c) Gli effetti del QCS sul rafforzamento della capacità delle Pubbliche Amministrazioni, ai vari livelli, di concepire, attuare e monitorare interventi di sviluppo sostenibili dal punto di vista ambientale;

d) Gli effetti del QCS sulla disponibilità dei soggetti economici ad adottare comportamenti compatibili con un uso sostenibile dell'ambiente e delle risorse naturali.

La ricerca si è conclusa nel Dicembre del 2004, ed i risultati sono stati presentati nel corso di un seminario tenutosi all'UVAL nel Gennaio del 2005 (cfr. Riquadro 3). Nel complesso, la ricerca valutativa suggerisce che le considerazioni ambientali sono entrate in misura significativa nell'attuazione della programmazione comunitaria, ma che l'efficacia dell'integrazione ambientale dipende criticamente da condizioni di contesto di natura politica, istituzionale, e di capacità amministrativa. Rimangono ampi margini di miglioramento per consolidare e stabilizzare la trattazione dei temi ambientali nelle attività ordinarie di programmazione e attuazione di interventi per lo sviluppo, specie in relazione al rafforzamento dei sistemi di monitoraggio ed informazione ambientale, alla pianificazione strategica di settore (in particolare nei trasporti) a livello nazionale e regionale, e nella definizione di criteri ambientali di selezione di singoli progetti.

Riquadro 3. SINTESI DELLE PRINCIPALI CONCLUSIONI DELLA RICERCA VALUTATIVA SULL'INTEGRAZIONE DELL'AMBIENTE NELL'ATTUAZIONE DEL QCS.

In considerazione dell'approccio metodologico proposto e delle risultanze del lavoro svolto, la presentazione dei risultati della ricerca è stata organizzata dal valutatore in quattro ambiti:

- i) L'integrazione degli aspetti ambientali nell'attuazione del QCS: natura e qualità dei processi*
- ii) L'integrazione degli aspetti ambientali nell'attuazione del QCS: natura e qualità dei risultati (con particolare riferimento ai bandi per la selezione degli interventi)*
- iii) L'integrazione ambientale nel QCS e nelle politiche settoriali: il caso dei trasporti*
- iv) Il ruolo del QCS nel sistema di Monitoraggio Ambientale delle Regioni Obiettivo 1*

In ciascun ambito, il valutatore ha formulato delle brevi "tesi" che sono state presentate e discusse nel corso del seminario conclusivo organizzato dall'UVAL nel Gennaio del 2005. In sintesi, tali tesi sono riassumibili come segue.

L'integrazione degli aspetti ambientali nell'attuazione del QCS: natura e qualità dei processi

La struttura istituzionale/organizzativa prevista dal QCS non garantisce di per sé l'integrazione delle tematiche ambientali nelle fasi di programmazione, selezione ed attuazione degli interventi. I livelli di cooperazione dipendono da fattori in buona parte esogeni (non controllati) dal sistema istituzionale. Ciò è vero anche per quanto concerne gli aspetti di diffusione della sensibilità ambientale. I fattori comuni ai casi di buone prassi sono: 1) forte sostegno da parte del livello politico all'attuazione del Programma; 2) consuetudine all'interazione tra gli uffici incaricati degli aspetti gestionali del Programma; 3) livello di attivazione dei Nuclei di valutazione

L'integrazione degli aspetti ambientali nell'attuazione del QCS: natura e qualità dei risultati (con particolare riferimento ai bandi per la selezione degli interventi)

Alcune Regioni integralmente e altre a seconda del settore mostrano nei bandi una maggiore attenzione nell'impiego dei criteri ambientali nella selezione dei progetti da ammettere a finanziamento. Ciò dipende dalla combinazione di diverse cause che possono avere maggiore o minore influenza: a) strategia ambientale globale del PO; b) Responsabili di Misura; c) competenza specifica delle Autorità Ambientali; d) altri fattori

L'integrazione ambientale nel QCS e nelle politiche settoriali: il caso dei trasporti

L'integrazione dell'ambiente nelle politiche nazionali e regionali dei trasporti è stata analizzata in riferimento a due ambiti: a) la coerenza strategica tra i Piani Regionali dei Trasporti (PRT) e le misure di trasporto dei Programmi Operativi Regionali (POR); b) la verifica a livello dell'intero QCS della ripartizione 40-60 per cento tra strada e ferro-cabotaggio indicata nel PON Trasporti.

Le tesi formulate dal valutatore sono le seguenti: 1) la ripartizione "modale" dei finanziamenti secondo la regola 40-60 per cento è rispettata dal PON Trasporti, ma non dal QCS nel suo complesso, nell'ambito del quale si riscontra una differente articolazione tra i POR (la ripartizione è rispettata solo dai POR Puglia e Campania); 2) non sempre le scelte strategiche nell'ambito dell'Asse VI Trasporti sono state indirizzate verso modalità di trasporto che privilegiano l'integrazione ambientale (intermodalità).

Il ruolo del QCS nel sistema di Monitoraggio Ambientale delle Regioni Obiettivo 1

Il contributo del QCS alla strutturazione dei sistemi di monitoraggio ambientale è stato complessivamente significativo. Un punto di forza nella fase di progettazione di sistema è stato il sistema agenziale APAT/ARPA per il supporto tecnico, di diffusione di buone pratiche e di linee guida. Ciò nonostante, la sostenibilità finanziaria degli interventi del QCS appare a rischio, causa la perdurante incertezza nel sistema di finanziamento delle ARPA e la carenza di organico di queste ultime. I due aspetti devono trovare una soluzione in tempi rapidi, e questa deve risultare a propria volta sostenibile. La debolezza strutturale delle ARPA ha influenzato l'attuazione delle Misure.

IV.1.2 Ricerca valutativa su contabilità ambientale e politiche di sviluppo

Nell'ambito del Programma di diffusione delle Conoscenze (delibera CIPE 17/2003)(cfr, Scheda IV.3), l'UVAL ha avviato, di concerto con il Servizio Progetti, Studi e Statistiche del Dipartimento, un progetto di ricerca valutativa in partenariato con l'ISTAT sul tema del ruolo della Contabilità Ambientale nel disegno e valutazione delle politiche di sviluppo territoriale.