INDIRIZZI PER L'INTEGRAZIONE DEGLI ASPETTI AMBIENTALI NELLA VALUTAZIONE INTERMEDIA DEI PROGRAMMI OPERATIVI

1. Premessa 3
2. I soggetti e le responsabilità 3
3. L'approccio proposto 4
4. Gli aspetti ambientali nei vari blocchi del processo di valutazione 6
A. Definizione del disegno della valutazione 7
B. Valutazione dell'attualità della diagnosi e della strategia ed esame della collocazione del PO nel contesto degli altri interventi 9
C. Valutazione di coerenza e pertinenza dell'intervento effettivamente avviato e dei criteri di selezione applicati 11
D. Valutazione di efficacia ed efficienza ed individuazione dei primi impatti 14
E. Valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione, del partenariato e dell'avanzamento istituzionale complessivo 18
F. Valutazione della qualità e del funzionamento del sistema di monitoraggio 21
5. Aspetti istituzionali ed organizzativi 23
Allegato 1. L'integrazione ambiente – sviluppo: uno schema concettuale 25

1. Premessa

Questo capitolo[1] ha la finalità di fornire alle Autorità di Gestione (AdG) dei programmi operativi del QCS e alle rispettive Autorità Ambientali (AA) alcune indicazioni metodologiche per l'integrazione degli aspetti ambientali nel processo di Valutazione Intermedia dei Programmi Operativi (VIPO) che verrà svolto dal 2002 fino al termine del periodo di programmazione.

2. I soggetti e le responsabilità

I tre soggetti istituzionali principali a cui si rivolge questo capitolo sono quelli che hanno un ruolo chiave per assicurare l' integrazione ambientale nella valutazione intermedia, e cioè: a) l' Autorità di Gestione, che è il responsabile della gestione degli impegni contrattuali con il soggetto che svolge la valutazione, b) l' Autorità Ambientale, che è responsabile della valutazione degli aspetti ambientali e che, come indicato dal QCS, ha "il ruolo di operare ai fini dell' integrazione della componente ambientale in tutti i settori di azione dei fondi", c) il Valutatore Indipendente, che è il soggetto affidatario della valutazione, responsabile della qualità tecnica delle attività valutative.

In aggiunta a tali soggetti, è da considerare anche il Comitato di Sorveglianza (CdS) del QCS che, nell'ambito delle specifiche competenze, può fornire suggerimenti e linee di orientamento per rendere maggiormente efficace il processo di valutazione, anche avvalendosi di strumenti elaborati dal Gruppo di lavoro "Valutazione e monitoraggio" posto alle dipendenze del CdS del QCS con la finalità di svolgere i le funzioni di studio, analisi e approfondimento delle tematiche inerenti alla valutazione e al monitoraggio. In tale ambito, rientra, tra i compiti del CdS del QCS anche quello di vigilare sull'attuazione del processo di valutazione dei PO e di formulare proposte in ordine ad indirizzi generali rivolti agli attori direttamente coinvolti nell'attività di valutazione del QCS e dei PO (Adg; AA; Valutatori indipendenti) al fine di migliorare le relazioni interistituzionali e la qualità dei rapporti di valutazione.

Le modalità di interazione tra i soggetti chiave della valutazione ambientale varieranno da un Programma Operativo all' altro. Tuttavia è probabile che in generale verrà

[1] Oltre a formare parte del rapporto del gruppo di lavoro della Rete delle Autorità Ambientali (RAA) sugli "Indirizzi tecnici e metodologici per la valutazione ambientale dei Programmi Operativi compresi nel QCS 2000-2006", questo capitolo viene anche diffuso come un modulo di approfondimento sugli aspetti ambientali del documento "Linee guida per la valutazione intermedia dei programmi operativi".

stabilita una divisione del lavoro che assegni alle interazioni tra AdG ed AA il compito di definire *cosa* valutare (in termini di interazione tra il PO e l' ambiente), ed al Valutatore Indipendente un ruolo di rilievo nel proporre ed applicare approcci e metodologie di valutazione adatti al campo di indagine selezionato. La sezione finale di questo capitolo (5) offre ulteriori indirizzi sulle modalità di organizzazione e divisione del lavoro tra i soggetti coinvolti nella valutazione.

3. L'approccio proposto

L'approccio qui proposto all'integrazione dell'ambiente nella valutazione intermedia si basa su due elementi fondamentali: a) la considerazione data dalla Comunità Europea all'Ambiente come "priorità trasversale"; b) la struttura "a blocchi" del processo della valutazione intermedia, così come viene delineato nel documento "Linee guida per la valutazione intermedia dei programmi operativi" (UVAL, 2001a; nel seguito "Linee Guida").

L'ambiente nell'approccio della Comunità Europea

L'ambiente rientra tra le priorità "trasversali" (assieme allo sviluppo dell'occupazione e delle risorse umane, l'eliminazione delle ineguaglianze, la promozione della parità tra i sessi), riconosciute come principi guida dell'azione della Comunità Europea. La natura di priorità trasversale dell'ambiente ha due tipi di riflessi nell'applicazione dei Fondi Strutturali: da un lato l'inclusione di considerazioni di sostenibilità ambientale negli obiettivi di sviluppo dei Fondi; dall'altro, l'integrazione dell'ambiente nel modus operandi dei Fondi (procedure di programmazione, attuazione e monitoraggio degli interventi).

In sede di valutazione si potranno dunque analizzare i seguenti due aspetti:

a) quanto l'ambiente e la qualità della vita sono migliorati a seguito dell'attuazione del programma operativo. Spesso è difficile misurare direttamente questi aspetti, anche perché possono esplicarsi in tempi lunghi e sono influenzati da fattori esterni al piano operativo; è sensato, allora, misurare anche quanto è migliorata la capacità del sistema socio-economico-ambientale di evolvere verso una miglior qualità della vita. Un esempio è dato dall'adozione da parte di operatori del settore agricolo di una strategia di mercato orientata alle coltivazioni biologiche.

b) quanto/come gli aspetti ambientali vengono considerati nella definizione e attuazione di un programma operativo (PO) (definizione degli obiettivi, disegno della strategia, definizione di un sistema di gestione, scelta e realizzazione degli interventi, monitoraggio, valutazione). Un esempio è dato dall'inserimento nei bandi di progetto di condizioni premiali di selezione per proposte con determinati requisiti di sostenibilità ambientale. Ancorché distinte, le due forme di integrazione sono chiaramente collegate: una maggior integrazione dell' ambiente "interna" al processo di gestione dei fondi strutturali, (integrazione procedurale) è un presupposto per un miglior stato dell'ambiente e, più in generale, di qualità della vita futura.

Questa concettualizzazione della problematica ambientale come attuale carenza o assenza di integrazione tanto nel sistema socio-economico che nei programmi di sviluppo viene illustrata nell'Annesso 1 con maggiori particolari e con riferimento allo schema DPSIR (Determinanti, Pressioni, Stati, Impatti, Risposte), che è ormai un riferimento concettuale standard nell'analisi ambientale di programmi e politiche.

Obiettivo[2]

L'obiettivo che qui si propone per l'inclusione dell'ambiente nella VIPO si può dunque formulare nei seguenti termini:

- *valutare il grado in cui l'ambiente, in qualità di priorità orizzontale dei fondi strutturali, sia stato effettivamente integrato nell'attuazione del programma;*
- *valutare quanto il programma abbia contribuito a migliorare l'ambiente e la qualità della vita e a integrare l'ambiente nei processi di sviluppo, attraverso una riduzione*

[2] Un chiarimento di metodo. In linea di principio, sarebbe possibile impostare la valutazione secondo un criterio "unitario", che non distingua cioè tra aspetti ambientali ed "altri" aspetti nell'esame della performance dei PO. In tale approccio, l'idea sarebbe quella di valutare i vari interventi dei PO nel loro complesso, esaminando il loro comportamento in quanto a realizzazioni, risultati, impatti ed aspetti gestionali, con riferimento all'intera gamma di obiettivi (ambientali e non ambientali). In particolare, la meta sarebbe rispondere ad almeno tre esigenze ben diverse: a) giudicare se realizzare l'intervento è valsa la pena; b) chiedersi se il problema affrontato è stato risolto o l'opportunità sfruttata; c) capire se (o dimostrare che) si è fatto quanto stabilito. Tuttavia, i regolamenti dei fondi strutturali cercano di agire a un livello più 'di base', partendo dall'assunzione che il primo passo è integrare l'ambiente nelle politiche di sviluppo in modo significativo. Da qui deriva l'inserimento dell'ambiente tra le "priorità trasversali". Coerentemente, l'approccio alla valutazione dà enfasi all'analisi di quanto l'attuazione del PO abbia contribuito a modificare la situazione pre-esistente ed a aumentare l'integrazione ambientale nel disegno ed attuazione di interventi di sviluppo. Sebbene questo sia un primo passo essenziale, e a questo si limiti il presente documento, sforzi per rendere esplicito il grado di compromesso (trade-off) tra i diversi obiettivi, compresi quelli ambientali, possono indubbiamente contribuire a rendere più trasparente il processo decisionale e migliori le scelte.

delle criticità ambientali e/o una promozione di criteri di sostenibilità ambientale, o quali potenzialità abbia generato in tal senso.

Tale valutazione può servire come punto di partenza per raccomandazioni su modalità più efficaci di integrazione ambientale, da adottare nel tempo residuo di esecuzione del programma 2000-2006.

Metodo

Il metodo proposto per perseguire l'obiettivo sopra indicato è quello di approfondire ciascuno dei blocchi del processo di valutazione individuati dal documento "Linee Guida" in modo da individuare: a) la rilevanza del blocco in termini di analisi dell'integrazione ambientale; b) esempi di quesiti specifici da sollevare su aspetti ambientali; c) esempi di attività da condurre, d) possibili esiti o prodotti dell'attività di valutazione.

È importante precisare che l'approccio proposto non implica una revisione della configurazione complessiva dell'esercizio di valutazione, né comporta la necessità di un incremento delle risorse da assegnare a tale esercizio. Cambiamenti di tale natura sarebbero ovviamente del tutto impraticabili, visto che entro la fine del 2001 le valutazioni di tutti i programmi operativi saranno state già aggiudicate, sulla base di schemi contrattuali ed allocazioni di risorse già pattuite con le imprese appaltatrici.

Al contrario, l'approccio qui proposto consiste in un'applicazione dei principi di gradualità nella specificazione del disegno di valutazione che il documento "Linee guida" suggerisce come punto di riferimento per le interazioni tra i vari soggetti coinvolti nell'esercizio della valutazione intermedia (AdG, Autorità Ambientale, valutatore indipendente, Gruppo di lavoro Valutazione e Monitoraggio del CdS, ecc.).

4. Gli aspetti ambientali nei vari blocchi del processo di valutazione

Nel resto di questo capitolo si propongono alcuni approfondimenti sugli aspetti ambientali di ciascuno dei sei "blocchi" in cui si articola il documento "Linee guida". Tali blocchi sono: a) definizione del disegno di valutazione; b) valutazione dell'attualità della diagnosi e della strategia; c) valutazione di coerenza e pertinenza dell'intervento effettivamente avviato e dei criteri di selezione applicati; d) valutazione di efficacia ed efficienza ed individuazione dei primi impatti; e) valutazione della funzionalità e

adeguatezza del sistema di gestione, del partenariato e dell'avanzamento istituzionale complessivo; f) valutazione della qualità e del funzionamento del sistema di monitoraggio.

Occorre sottolineare che per ognuno di questi blocchi, viene qui proposto un numero relativamente ampio di elementi valutativi (esemplificazione di quesiti, attività e risultati), allo scopo di coprire la gamma di aspetti di interesse che potrebbero presentarsi concretamente in sede di valutazione di ciascun programma operativo. È chiaro che in pratica la valutazione non potrà coprire l'intera gamma di opzioni proposte. Spetterà alle autorità coinvolte in ciascuna valutazione (AdG, AA) compiere le inevitabili scelte di priorità su un insieme più ristretto di quesiti, attività e risultati di valutazione di maggiore interesse per lo specifico programma operativo in esame.

A. Definizione del disegno della valutazione

Questo blocco ha lo scopo di impostare gli aspetti cardine del processo di valutazione, tra cui la definizione degli aspetti da mettere a fuoco nel corso della valutazione (le "domande di valutazione"), l'individuazione di priorità tra i vari aspetti di interesse, la messa a punto di metodologie e tecniche di analisi e valutazione, l'individuazione dei soggetti da coinvolgere nel processo, la definizione delle modalità di interazione tra l'equipe dei valutatori, l'AA e l'AdG (più eventualmente altri soggetti coinvolti nell'attuazione del Programma Operativo).

Si tratta quindi di un momento di grande importanza, in quanto è in questa sede che si definiscono con un ragionevole grado di precisione il "cosa" si valuta, il "come" lo si valuta, e il "chi" partecipa (ed in che modo) alle varie tappe del processo di valutazione. Come osservato nel documento "Linee Guida", se pure è vero che vari degli aspetti appena menzionati saranno già stati definiti in misura considerevole durante le attività precedenti all'avvio dell'esercizio di valutazione vera e propria (predisposizione del bando e capitolato d'oneri, presentazione dell'offerta tecnica da parte dell'impresa appaltante, redazione del contratto di affidamento), è anche vero che rimarranno anche dopo tali attività una serie di aspetti importanti di definizione dettagliata della valutazione, sui cui sarà necessario individuare punti chiari di convergenza ed accordo tra committente della valutazione e valutatore indipendente.

Allo scopo di assicurare un opportuno inserimento della problematica ambientale nella valutazione intermedia, si raccomanda una partecipazione il più possibile attiva e

costante da parte delle Autorità Ambientali alle attività comprese in questo blocco. Solo così si potrà assicurare che le domande chiave sull'integrazione degli aspetti ambientali nell'attuazione dei PO vengano anzitutto correttamente formulate, e poi inserite nei temi di interesse per la valutazione. Nel caso in cui viceversa, si rinvii a tappe successive il coinvolgimento dell'AA nel processi di valutazione, esiste il rischio di trovarsi di fronte a scelte già prese (e perciò più difficilmente modificabili) sulle priorità tra le varie domande di valutazione, sulle tecniche e metodi da adottare, e sulle quote delle risorse complessivamente disponibili assegnate alle singole attività di valutazione.

Tra gli aspetti di impostazione del disegno di valutazione con maggiore attinenza per l'integrazione della problematica ambientale si segnala l' opportunità di definire:

- un numero limitato di ambiti prioritari di indagine per la valutazione dell'integrazione ambientale. Come osservato in precedenza, l'integrazione dell'ambiente nelle attività di sviluppo è un processo complesso che può essere analizzato sotto vari aspetti. Sebbene una valutazione comprensiva dovrebbe esaminare il maggior numero possibile di aspetti del processo, considerazioni quali la limitatezza delle risorse disponibili, e le priorità politiche od istituzionali, o lo stato di attuazione del programma, potrebbero determinare la scelta di un numero ristretto di ambiti sui quali concentrare l'analisi. Ad esempio, la valutazione potrebbe incentrarsi sugli aspetti di integrazione ambientale "procedurale" (cioè interna al programma), nei casi in cui questo sia disegnato in modo tale da produrre, al momento della valutazione intermedia, ancora pochi effetti sull' ambiente e la qualità della vita. In tali casi, è opportuno specificare la priorità relativa tra i vari aspetti (analizzati in dettaglio nelle prossime sezioni) di integrazione nella strategia, nei processi specifici di attuazione, nell'assetto istituzionale, nei sistemi di monitoraggio;
- il punto di vista (o i punti di vista) rilevanti per valutare l'integrazione ambientale: quello dell'autorità di gestione, dell'autorità ambientale, o quello di altri "stakeholders". Il punto ha una notevole rilevanza, dato che in alcuni casi potrebbe non esserci consenso sulla priorità dell'ambiente relativamente ad altri obiettivi;
- l'unità di indagine rilevante per valutare il grado di integrazione. Questa può essere il singolo progetto, una misura, un gruppo di misure, un Progetto Territoriale Integrato – PIT, l'asse del POR, l'intero programma operativo;
- le necessità e modalità di raccolta di dati ed informazioni che derivano dalle scelte di impostazione precedentemente ricordate (cioè quelle degli ambiti di valutazione; quelle

del punto di vista rilevante; quelle dell'unità di indagine);

– le implicazioni in termini di tempi e risorse (umane e finanziare) delle scelte fatte sugli ambiti e le metodologie valutative. Ovviamente, quello che interessa accertare è la compatibilità con i tempi ed il budget complessivi dell'esercizio di valutazione.

Vale la pena osservare che come il resto del disegno della valutazione, è auspicabile che anche gli aspetti dell'integrazione ambientale vengano definiti mediante un processo interattivo (ed iterativo) tra committenza ed affidatari della valutazione, nel quale la committenza esprime preferenze sul "cosa" valutare, e il valutatore prospetta soluzione metodologiche sul "come" valutare.

B. Valutazione dell'attualità della diagnosi e della strategia ed esame della collocazione del PO nel contesto degli altri interventi

In questo blocco si potrebbe analizzare il grado di integrazione della problematica ambientale nell'impianto generale del PO, e verificare se ci sono elementi nuovi che indicano la necessità di un cambio di approccio, ad esempio a seguito di un ampliamento del quadro conoscitivo legato al completamento (od avanzamento) della valutazione ambientale ex-ante.

Esempi di quesiti rilevanti

Sulla diagnosi ambientale:

- Esiste, a partire della valutazione ex-ante, una analisi sufficientemente approfondita delle criticità ambientali rilevanti?
- L'analisi della situazione ambientale cui il PO risponde, comprende l'insieme degli elementi rilevanti? (ad esempio, quelli dello schema DPSIR, e cioè Determinanti, Pressioni, Stati, Impatti e Risposte).
- Se esistono, quali sono le principali lacune di informazione, e come hanno condizionato la redazione del PO e l'individuazione delle linee prioritarie di azione in campo ambientale?
- Quali interventi è opportuno monitorare più attentamente sotto il profilo ambientale a causa della carenza di diagnosi ambientale?

Sulla strategia ambientale:

- In quali assi/ componenti del PO appare presente la problematica ambientale?

- La strategia prevede interventi per rispondere ai vari aspetti della problematica ambientale in tali casi? (utilizzando nuovamente lo schema DPSIR, questo equivale a verificare se la strategia prevede interventi per mitigare le determinanti di pressione, per diminuire le pressioni stesse, per migliorare gli stati, per modificare/influire sulle risposte dei decisori pubblici alle criticità ambientali).
- O al contrario, solo alcuni elementi sono stati messi a fuoco?
- Se sì, è per una scelta strategica di priorità, o perché alcuni aspetti sono stati omessi per assenza di informazioni adeguate?
- In che misura l'individuazione di criticità ambientali e dei corrispondenti interventi correttivi si è effettivamente tradotta in obiettivi specifici, quantificati da indicatori di realizzazione, risultato, impatto?
- La strategia prevede interventi che nel loro insieme possano dar luogo a effetti cumulativi, negativi sull'ambiente?([3])
- La strategia prevede interventi che provochino situazioni di antagonismo, o viceversa di sinergia, al loro interno o in relazione ad altri interventi?([4])
- Prevede per essi un meccanismo che ne assicuri una visione unitaria?
- Prevede azioni di mitigazione?
- Le forme e i contenuti di interazione tra autorità ambientali ed autorità di gestione del PO e altri soggetti sono stati adeguati in fase di elaborazione della strategia di intervento, ed hanno contribuito all'individuazione di priorità di azione in materia ambientale?
- Ci sono soggetti che reclamano una maggior attenzione a criticità ambientali o contestano l'adeguatezza della strategia o degli interventi?
- Chi sono i soggetti (istituzionali, sociali) che hanno giocato un ruolo di principali sostenitori nell'elaborazione della strategia ambientale? Ci sono (o ci sono stati) soggetti oppositori?

<u>Sulla verifica di attualità:</u>

- È stato portato a termine l'aggiornamento della valutazione ambientale ex-ante?

[3] È il caso, per esempio, dell'impatto sull'equilibrio sedimentologico delle coste indotto da un sistema idrico comprendente più serbatoi (e relative dighe): l'effetto incrementale di un singolo serbatoio può apparire trascurabile rispetto ai vantaggi e quindi, esaminandone uno alla volta, si accetterebbero tutti; l'effetto cumulativo dell'insieme di serbatoi può invece rivelare la sua significatività al punto da rendere discutibile la bontà dell'intervento complessivo.

[4] Riprendendo l'esempio del sistema di serbatoi: una interconnessione tra serbatoi esistenti può essere desiderabile dal punto di vista quantitativo, ma può risultare negativa dal punto di vista della qualità dell'acqua.

- L' aggiornamento della valutazione ambientale ex-ante ha consentito di compiere progressi di rilievo, rispetto alla fase di redazione del PO, nel quadro conoscitivo ambientale?
- Sono emersi elementi nuovi di conoscenza ed informazione sulle criticità ambientali che hanno rilevanza per la strategia ambientale del PO, ed in particolare, che possano indicare la necessità di rivedere le priorità sulle criticità ambientali e sulle corrispondenti linee di intervento?

Esempi di attività

- Revisione della documentazione rilevante (PO, valutazione ex-ante, Complementi di Programmazione, studi specifici sullo stato dell'ambiente, relazioni sul quadro conoscitivo ambientale elaborati da ARPA o altri soggetti, ecc.)
- Interviste con Autorità di Gestione, Responsabili di Misura, Autorità Ambientale, ARPA, esperti dei settori accademico, produttivo, non governativo, esponenti degli enti locali, ecc. (da definire in modo selettivo in modo da individuare gli attori più significativi da intervistare in ogni contesto)
- Acquisizione di dati ed indicatori sullo stato dell'ambiente e sulle criticità ambientali principali
- Analisi critica della strategia di intervento sulle criticità ambientali alla luce del quadro conoscitivo, e della evoluzione recente della situazione ambientale
- Possibili suggerimenti sull'adeguamento/aggiornamento della strategia di intervento in materia di ambiente
- Possibili suggerimenti per il miglioramento del sistema di indicatori, soprattutto alla luce dell'evoluzione del quadro conoscitivo e dell'avanzamento/completamento della valutazione ambientale ex-ante

C. Valutazione di coerenza e pertinenza dell'intervento effettivamente avviato e dei criteri di selezione applicati

In questo blocco si dovrebbe verificare la congruenza tra le priorità di azione sulle criticità ambientali individuate a livello strategico dal PO, e gli interventi effettivamente avviati (progetti singoli o integrati - PIT). Inoltre, è di interesse in questa sede analizzare i criteri di selezione dei progetti ammessi al finanziamento, e esaminare la misura in cui tali

criteri tengono conto delle implicazioni ambientali della attività da finanziare.

Esempi di quesiti rilevanti

Sulla coerenza degli interventi:

- Tra quelli finora ammessi al finanziamento (già in fase di esecuzione o anche solo approvati), quanti e quali interventi hanno rilevanza[5] dal punto di visto delle implicazioni ambientali?
- Quale è il corrispondente ammontare di finanziamento assoluto, e relativo (alla rispettiva misura, asse, PO)?
- In che misura tali interventi sono congruenti con i principi e criteri, espressi nel PO o CdP, di risoluzione delle criticità ambientali e/o di integrazione della dimensione ambientale nelle attività di sviluppo?

Sui criteri di selezione:

- Nel processo di selezione dei progetti da finanziare (redazione dei bandi, revisione delle proposte, scelta dei progetti), sono presenti criteri di sostenibilità ambientale?
- Se sì, di che natura sono tali criteri (quantitativa, qualitativa)?
- Tali criteri sono stati concertati con l'AA e con quale modalità di coinvolgimento?
- Nell'adozione di tali criteri, sono state prese in considerazione le linee guida proposte dalla Rete delle Autorità Ambientali?
- Ci sono stati casi in cui i criteri di selezione sono stati formulati in modo troppo rigido? In tali casi, sono stati effettivamente applicati, o invece sono stati disattesi nella pratica per evitare che nessun intervento risultasse elegibile?

Sul processo di selezione:

- Quali sono state le forme di interazione (e relativo grado di intensità) tra Autorità Ambientali ed Autorità di Gestione nelle varie fasi del processo di selezione dei progetti (redazione dei bandi, revisione delle proposte, ecc.)?
- Quale è il grado di adeguatezza delle risorse (tempo, risorse umane, conoscenze tecniche) a disposizione delle Autorità Ambientali per partecipare in modo significativo

[5] Un criterio semplice di valutazione di rilevanza potrebbe basarsi sui concetti di rischi ed opportunità ambientali. Nel primo caso, andrebbero considerati gli interventi che per localizzazione sul territorio, per tipo di attività finanziate, o per altri fattori, potrebbero contribuire ad aggravare una a più delle criticità ambientali rilevanti per il territorio di interesse. Nel caso delle opportunità, verrebbero considerati interventi che al contrario potrebbero contribuire a mitigare le determinanti delle pressioni ambientali, o le pressioni ambientali stesse, e dunque a favorire la sostenibilità dello sviluppo.

al processo di selezione degli interventi?

- L'AdG e/o l'AA hanno fornito criteri di orientamento per la valutazione dei progetti da parte delle strutture specificamente dedicate alla selezione (es. commissioni di valutazione; gruppi di esperti; nuclei di valutazione, ecc.?)
- Le strutture di valutazione e selezione dei progetti prevedono il coinvolgimento diretto o indiretto delle AA?

Sui trade-off tra ambiente e sviluppo:

- Come sono stati trattati nel processo di selezione dei progetti situazioni di conflitto tra criteri di selezione orientati alla sostenibilità ambientale, e criteri basati sui benefici sociali ed economici[6] attesi dall'intervento in questione?
- In particolare: con che frequenza vengono esplicitamente introdotti dai bandi tanto criteri di sostenibilità ambientali che altri criteri?
- In che modo si tiene conto della possibilità che insiemi di interventi generino effetti ambientali cumulativi, sinergici o antagonisti?
- Vengono usati criteri a punteggio per determinare la rispondenza delle proposte ai criteri di sostenibilità eventualmente individuati dal bando?
- Quali metodi (pesi, valutazione qualitative, ecc.) vengono usati dai bandi per definire l'importanza dei criteri di selezione ambientale, relativamente ad altri criteri?
- Nel caso di assenza di indicazioni precise nei bandi, quali sono le forme principali di risoluzione/ componimento delle situazioni di conflitto tra criteri di sostenibilità ambientale e criteri di sviluppo (applicazione di metodi formali, mediazione, decisioni unilaterali, impasse, o altro)?
- Come e con che frequenza intervengono le Autorità Ambientali nella risoluzione dei conflitti tra criteri di selezione?
- Quale è la loro capacità di intervenire con peso tecnico in tali situazioni?
- Quale è l'influenza (diretta o indiretta) sulla soluzione di conflitti ambiente/sviluppo esercitata da gruppi di pressione esterni al processo formale di selezione (imprese, gruppi ambientalisti, ecc.)

Esempi di attività

- Acquisizione di dati di sintesi sui progetti ammessi al finanziamento

[6] Nota di qualificazione del concetto di benefici sociali ed economici in presenza di esternalità ambientali.

- Definizione di criteri operativi di individuazione, all'interno del gruppo dei progetti ammessi al finanziamento, di quelli che presentano rischi o opportunità ambientali
- Applicazione di tali criteri, e conseguente individuazione di un sotto-insieme di progetti da analizzare in virtù delle loro implicazioni ambientali
- Analisi approfondita del processo di selezione di tali progetti (o di un loro campione, in caso di vincoli di tempo/ risorse), mediante l'acquisizione della documentazione rilevante (bandi, proposte presentate, verbali delle commissioni di aggiudicazione, ecc.)
- Interviste con AdG, AA, altri membri delle strutture di selezione
- Interviste con "stakeholders" in grado di offrire informazioni/ prospettive aggiuntive o complementari (parti sociali, organizzazioni ambientaliste, ecc.)
- Analisi critica dei progetti esaminati con riferimento ai seguenti aspetti: i) coerenza con la strategia ambientale (vedi sezione B); ii) adozione di criteri di sostenibilità ambientale, iii) presenza (e forme di risoluzione) di possibili conflitti tra criteri ambientali e criteri economici

D. Valutazione di efficacia ed efficienza ed individuazione dei primi impatti

La funzione generale di questo blocco, così come definito nel documento linee guida, è stabilire che cosa il programma sta producendo, dove, a favore di chi e con che modalità. A questa finalità generale si può affiancare quella di interesse nel contesto di questo documento, e cioè di valutare la capacità del PO di mitigare le criticità ambientali, e di promuovere l'adozione di criteri di sostenibilità nelle attività sociali ed economiche. L'analisi dell'efficacia di interventi simili in contesti diversi, nell' ambito di uno stesso PO, può inoltre permettere la formulazione di ipotesi, almeno di natura qualitativa, sui fattori che influiscono su "successi" ed "insuccessi" ambientali del PO.

La valutazione degli effetti ambientali del PO sul "mondo reale" può avvenire in primo luogo mediante il ricorso ad un sistema di indicatori di monitoraggio da cui derivano informazioni quantitative; tali informazioni possono essere fornite sia dal sistema degli indicatori di programma (di realizzazione, risultato ed impatto), predisposti dalle AdG per ogni PO e rispettivi complementi di programmazione; sia dal sistema di indicatori per la valutazione ambientale strategica (VAS) previsti dal QCS, allegato A.

In aggiunta alle indicazioni ottenibili dal sistema di indicatori di programma e VAS, la valutazione potrà anche considerare effetti ambientali per i quali non è stato predisposto

un sistema formale di rilevazione, e che pure possono avere rilevanza per verificare le implicazioni del PO sull'ambiente. In virtù del fatto che per tali effetti non sono stati predisposti sistemi di misurazione nell'ambito della programmazione 2000-2006, si propone per essi la denominazione di effetti "inattesi". Tali effetti inattesi potranno essere tanto positivi che negativi; inoltre, su di essi potrebbe essere possibile raccogliere sia informazione quantitativa che qualitativa. Una tipologia di effetti che andrebbero valutati con attenzione è collegata alla possibilità che, nonostante la realizzazione di un intervento di per sé ottimo (buoni obiettivi specifici, buona efficacia,…), lo stato reale post-intervento sia uguale o addirittura peggiore di quello di partenza. Per esempio, la politica comunitaria dei trasporti ha riconosciuto recentemente di non essere stata, nel complesso, soddisfacente perché i livelli di congestione sono cresciuti, i consumi di combustibili e le conseguenti emissioni aumentati, e si è sensibilmente deteriorato il paesaggio e la qualità di vita locale (rumore,…). E ciò, nonostante gli interventi attuati fossero singolarmente sensati e positivi. Oppure, nuovi problemi possono esser generati; per esempio, la realizzazione di una rete di trasporti può alterare in senso negativo il paesaggio (impatto ambientale). E' importante rilevare la presenza di una tale situazione perché da essa dipende la (in)soddisfazione dei soggetti destinatari degli interventi o da essi impattati. Questo esercizio richiede l'uso di indicatori di contesto (ambientali e non) e, in parte, di quelli che nel PO misurano obiettivi di risoluzione di un problema o di realizzazione di un'opportunità.

Infine conviene richiamare un'ulteriore distinzione: quella tra effetti a livello di prodotto, ed effetti a livello di processo. Nel primo caso, gli interventi del PO danno luogo ad una variazione di uno o più degli elementi dello schema DPSIR (vedi annesso 1 per dettagli). Nel caso dei processi, non variano elementi "tangibili" della situazione ambientale (non diminuiscono pressioni, non migliorano stati), ma cambiano i processi e comportamenti da cui dipendono le decisioni con effetti sull'ambiente. Ad esempio, un processo che ha rilevanza ambientale è quello da cui dipende l'effettiva applicazione di criteri di sostenibilità ambientale nella selezione dei progetti da finanziare. La Tabella 1 riassume i vari aspetti della valutazione di efficacia fin qui proposta: in alcune celle sono proposti degli esempi specifici di effetti da valutare; le celle contenenti un simbolo "X" indicano altri possibili effetti di interesse.

Tabella 1– Esempi di effetti ambientali

	Effetti misurati dal sistema di indicatori QCS			**Altri effetti**	
	Indicatori di Programma		Indicatori ambientali VAS		
	Prodotti	Processi		Prodotti	Processi
Realizzazioni	Costruzione di un depuratore				
Risultati	Aumento della percentuale di acque trattate	X	(X)		
Impatti	Diminuzione della frequenza interruzioni del servizio idrico	X	Miglioramento della qualità ambientale di un corpo idrico	(Negativo): impatti sul paesaggio causati dalla costruzione di un depuratore Iniziative di miglioria ambientale (p.e. gestione rifiuti) per effetto imitazione da parte di comuni non interessati da interventi	Maggiore partecipazione delle autorità ambientali ai processi di selezione di progetti Aumento di credibilità tecnica ed influenza istituzionale da parte dell'Autorità Ambientale Maggiore sensibilità ambientale da parte di soggetti della società civile non direttamente destinatari degli interventi

Esempi di quesiti rilevanti

Effetti misurati dal complesso degli indicatori QCS:

- Quali sono gli interventi rilevanti dal punto di vista ambientale che sono stati già realizzati?
- Quali sono i risultati più importanti già conseguiti dal programma in ambito ambientale?
- Esiste già evidenza di impatti del PO (riduzione di criticità ambientali, aumento della sostenibilità dello sviluppo)?
- Nel caso in cui gli effetti a livello di impatto non siano ancora registrabili[7], è ragionevole ritenere che gli interventi realizzati conducono entro la chiusura del PO ai target ambientali previsti dai Complementi di Programmazione?
- Che informazioni si possono trarre dagli indicatori ambientali VAS?
- Sono capaci di individuare impatti ambientali cumulativi, sinergie e antagonismi?
- C'è discordanza, sovrapposizione, incompletezza tra le informazioni fornite dal sistema degli indicatori di programma, e quelle fornite dagli indicatori VAS?
- Come varia dal punto di vista territoriale l'efficacia degli interventi finora realizzati?
- Quali sono i fattori principali che spiegano le differenze?

Effetti "inattesi":

- Ci sono informazioni su effetti ambientali (tanto positivi che negativi) degli interventi realizzati che non risultano dagli indicatori di programma né dagli indicatori VAS?
- Quali indicazioni sulla adeguatezza della strategia complessiva, e/o sulla necessità di modificarla in sede di riprogrammazione sono forniti dall' analisi degli effetti inattesi?

Ipotesi sui fattori di successi ed insuccessi:

- Alla luce degli effetti positivi rilevati (tanto misurati dal sistema di indicatori che di altra natura) e delle osservazioni sul contesto in cui si sono prodotti, che ipotesi qualitative si possono formulare sugli elementi chiave che, per un dato intervento, ne determinano la maggiore o minore efficacia? (p.e. capacità degli amministratori, disponibilità di conoscenze tecniche, assenza di gruppi di interesse in determinati settori di attività economica, presenza di organizzazioni ambientaliste, ecc.)
- Nel caso degli effetti negativi rilevati (tanto misurati dal sistema di indicatori che di altra natura) e delle osservazioni sul contesto in cui si sono prodotti, che ipotesi qualitative si possono formulare sugli elementi chiave che, per un dato intervento, ne

[7] A causa della distribuzione temporale degli interventi e/o del tempo necessario affinché gli interventi producano miglioramenti tangibili su stati o pressioni ambientali.

determinano l'insuccesso, o sono alla radice di effetti negativi inattesi (p.e. opposizione politica, limiti alla capacità tecnica degli operatori degli interventi, procedure amministrative inadeguate, ecc.)

Esempi di attività

- Ricognizione delle informazioni provenienti dal sistema di indicatori di programma, e dal sistema di indicatori VAS
- Analisi dei progressi compiuti verso il raggiungimento dei target a livello di realizzazioni, risultati ed impatti, per gli indicatori rilevanti dal punto di vista ambientale
- Selezione di un campione di interventi di particolare rilevanza dal punto di vista ambientale. Tale selezione potrà essere effettuata ex-ante, cioè sulla base di interventi che da cui si attendono in sede di programmazione impatti notevoli; oppure può essere effettuata ex-post, nel caso di interventi che hanno concretamente prodotto effetti rilevanti (sia positivi che negativi). Nel caso di interventi che si trovino in fase di attuazione al momento della valutazione intermedia, il valutatore indipendente potrebbe deferirne l'esame di efficacia al momento dell'aggiornamento della valutazione intermedia, o addirittura alla valutazione ex-post
- Attività di completamento delle informazioni sugli interventi considerati: incontri con i responsabili di misura, con le autorità ambientali, eventualmente con altri stakeholders; visite sui luoghi di realizzazione
- Interazione (via interviste o altri metodi) con esperti, parti sociali, organizzazioni ambientaliste, ecc., per formulare ipotesi circa possibili effetti inattesi degli interventi
- Acquisizione di dati ed indagini di campo per verificare le ipotesi formulate sugli effetti imprevisti

E. Valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione, del partenariato e dell'avanzamento istituzionale complessivo

In questo blocco si può esaminare come la dimensione ambientale si stia prendendo in considerazione durante l'attuazione del PO, tanto nell'ambito delle interazioni "interne" al sistema di gestione (cioè tra soggetti istituzionalmente preposti alle varie fasi dell'attuazione), sia nelle interazioni esterne, cioè includendo soggetti non direttamente responsabili dell'attuazione, ma con un qualche interesse, positivo o negativo

("stakeholders"), all'integrazione degli aspetti ambientali.

Questo blocco riprende ed approfondisce aspetti ed elementi che è probabile possano emergere dalle attività di valutazione condotte su altri blocchi. La finalità di questo blocco è quella di identificare gli elementi più importanti che determinano la capacità del programma di integrare la dimensione ambientale nella sua attuazione, mettere in luce virtù e limiti delle procedure attualmente adottate, e suggerire aggiustamenti negli assetti istituzionali e nei procedimenti amministrativi.

Esempi di quesiti rilevanti

Ruoli e responsabilità:

- Quale è la percezione delle varie istituzioni coinvolte nell'attuazione del programma su a chi spetti il ruolo di integrare la dimensione ambientale negli interventi finanziati dal programma?
- Quali sono gli elementi che le istituzioni responsabili percepiscono come vincoli ad una maggiore o migliore integrazione ambientale?
- Quale è stato il ruolo complessivamente svolto dall'Autorità Ambientale nell'integrazione degli aspetti ambientali nel PO? Quale è stato il grado di efficacia dell'azione dell'Autorità Ambientale?

Interazioni tra AdG e AA:

- È stato adottato un piano operativo di cooperazione sistematica tra autorità ambientale ed autorità di gestione?
- Se sì, in che misura il piano recepisce le line guida fornite dalla rete delle autorità ambientali?
- Il piano viene effettivamente messo in pratica?
- In particolare: quali sono le forme di interazione(e la relativa frequenza ed intensità) tra Autorità Ambientali ed Autorità di Gestione nelle varie fasi dell'attuazione del PO?
- In che misura tali interazioni corrispondono a quanto previsto dal piano operativo di cooperazione?

Task Force delle Autorità Ambientali regionali:

- Che ruolo gioca la TF regionale nel promuovere l'integrazione degli aspetti ambientali nell'attuazione del PO?
- Quali sono gli input forniti dalla TF alla Autorità Ambientale per aumentare la sua capacità di incidere sul disegno, selezione e monitoraggio degli interventi, nel senso di

mitigare possibili rischi di effetti ambientali negativi e/o promuovere interventi a maggiore sostenibilità ambientale?

Base informativa:

- In che misura la base informativa disponibile su stati, pressioni ed impatti ambientali[8] costituisce un vincolo alla capacità delle istituzioni responsabili di prendere in considerazione le implicazioni ambientali nelle varie fasi dell'attuazione del PO (elaborazione dei bandi, selezione dei progetti, rilevazione di effetti ambientali –tanto attesi che inattesi, ecc.)?
- Quale è la risposta del sistema ANPA/ARPA a situazioni di carenza della base informativa?

Stakeholders:

- In che misura le organizzazioni della società civile (parti sociali, associazioni ambientaliste, ecc.) manifestano interesse o preoccupazione sull'integrazione degli aspetti ambientali nel PO?
- Esiste al contrario la preoccupazione che gli aspetti ambientali possono costituire un freno od ostacolo all'attuazione del PO?
- In quali forme (e con che intensità) i vari stakeholders manifestano la loro opinione (tanto sulla carenza che sull'eccesso di integrazione ambientale) ai responsabili dell'attuazione del programma?
- Quale è la loro capacità di influire sulle decisioni di attuazione?

Esempi di attività

- Acquisizione e revisione di documentazione rilevante (p.e., piani di cooperazione tra autorità ambientale ed AdG)
- Interviste con soggetti istituzionali (AdG, responsabili di misura, beneficiari finali, AA, ARPA, Task Force presso la AA, ecc.)
- Interviste con esponenti del partenariato, di associazioni ambientaliste, ecc.
- A partire da un campione rappresentativo di interventi, (o a partire da un gruppo di interventi selezionati sulla base di criteri predefiniti)analisi del ciclo di attuazione di

[8] Stati, pressioni ed impatti sono come è noto gli elementi di base dell'approccio (D)PSR all'analisi delle problematiche ambientali. Gli Stati si riferiscono alle condizioni di qualità ambientale (p.e., qualità dell'acqua, concentrazione di inquinanti nel suolo); le pressioni si riferiscono alle attività antropogeniche che determinano modifiche dello stato dell'ambiente (p.e., emissione di sostanze inquinanti nell'aria o nell'acqua); gli impatti sono le conseguenze (ad esempio sulla salute umana) delle variazioni degli stati.

progetti (elaborazione dei bandi, esame delle proposte, selezione/aggiudicazione, monitoraggio) per verificare l'effettiva integrazione degli aspetti ambientali, ed il ruolo giocato dai vari soggetti istituzionali coinvolti

- Valutazione dei progressi compiuti ed identificazioni dei fattori limitanti, in termini di norme e procedimenti, dotazione di risorse umane, base conoscitiva, pressioni politiche, ecc..

F. Valutazione della qualità e del funzionamento del sistema di monitoraggio

L'effettivo funzionamento del sistema di monitoraggio definisce la capacità dei vari soggetti interessati (AdG del QCS, AdG responsabili del programma, comitato di sorveglianza, beneficiari, pubblico in generale) di ottenere informazioni sugli effetti concretamente conseguiti.

Per quanto riguarda gli aspetti ambientali, un sistema di monitoraggio ben funzionante permetterà di valutare gli effetti degli interventi sull'ambiente, sempre che il sistema contenga gli indicatori adeguati, tanto in termini di indicatori di programma che di indicatori di contesto (aspetto questo che potrà essere verificato nel blocco sulla diagnosi e strategia, vedi sopra blocco B). Al tempo stesso, eventuali effetti inattesi del programma sull'ambiente (tanto positivi che negativi) non potranno per definizione essere rilevati dal sistema degli indicatori, e dovranno perciò essere analizzati e valutati con metodi diversi (vedi sopra blocco D).

Esempi di quesiti rilevanti

<u>Delimitazione del campo di interesse</u>:

- Quali indicatori del PO hanno maggior rilevanza per valutare la capacità del PO di aumentare la sostenibilità ambientale dello sviluppo?
- Quanti di tali indicatori sono stati effettivamente misurati?
- La caratterizzazione dell'ambiente e il sistema di monitoraggio ambientale sono adeguati per individuare impatti cumulativi, effetti sinergici e antagonismi?

<u>Processo di monitoraggio</u>:

- Quali sono i soggetti coinvolti nelle varie fasi del processo di monitoraggio degli indicatori rilevanti dal punto di vista ambientale (raccolta dati, organizzazione, misurazione degli indicatori, trasmissione dei risultati del monitoraggio ai soggetti

interessati, aggiustamenti all'attuazione del PO alla luce dei risultati del monitoraggio)?

- Quale è la qualità del processo di rilevazione dei dati necessari alla misurazione degli indicatori rilevanti?
- Quale è la regolarità delle varie fasi del processo di monitoraggio, rispetto ai tempi previsti originalmente?

Effetti del monitoraggio:

- Quale è il grado di conoscenza degli indicatori selezionati da parte a) dei responsabili dell'attuazione del programma? b) di altri soggetti interessati (partenariato, pubblico, ecc.)?
- In che misura le informazioni ottenute dal sistema di monitoraggio vengono usate dai responsabili del programma per ri-orientarne l'attuazione?
- In che misura l'Autorità Ambientale e/o l'ARPA usa i dati del monitoraggio come base per il dialogo con l'AdG?
- C'è evidenza di effetti di distorsione dei comportamenti indotti dal sistema degli indicatori? (ad esempio, un target di produzione di documenti di programmazione di interventi sostenibili potrebbe dar luogo ad una proliferazione di documenti al di là di quante, tra le prescrizioni dei documenti, sia realisticamente attuabile)

Esempi di attività

- Delimitazione, nell'ambito del sistema complessivo di monitoraggio, degli indicatori di interesse dal punto di vista dell'ambiente
- Acquisizione di informazioni sulla effettiva misurazione degli indicatori di interesse
- Interviste con i vari soggetti preposti alla gestione del sistema di monitoraggio per verificare la qualità degli indicatori con particolare riguardo alla qualità del processo di rilevazione dei dati
- Interviste con responsabili del programma, con AA e ARPA, e con altri soggetti interessati per verificare il grado di conoscenza delle informazioni provenienti dal sistema di monitoraggio, ed analizzare la capacità del sistema di monitoraggio di offrire elementi per l'aggiustamento dell'attuazione del programma
- Elaborazione di suggerimenti per il miglioramento del sistema, comprese tecniche alternative di misurazione.

5. Aspetti istituzionali ed organizzativi

L' organizzazione del processo di valutazione e la definizione delle modalità operative di integrazione della problematica ambientale in tale processo saranno variabili a seconda del Programma Operativo di interesse. In questa sede è opportuno offrire alcuni suggerimenti sugli aspetti chiave da mettere a fuoco in sede di definizione organizzativa e procedurale.

L' efficace integrazione degli aspetti ambientali nella valutazione è probabile dipenda in misura prevalente dalla definizione di modalità di interazione tra i tre soggetti principali, che favoriscano l' instaurarsi di un clima cooperativo, l' accordo su obiettivi condivisi, e una divisione del lavoro congruente con le rispettive attribuzioni istituzionali. Tali modalità di interazione possono essere brevemente riassunte in riferimento alle fasi del processo di valutazione.

Avvio della Valutazione: è auspicabile che Autorità di Gestione, Autorità Ambientale, e Valutatore Indipendente inizino un confronto sin dai primi stadi dell' esercizio di valutazione, in particolare nella fase di definizione del disegno di valutazione. Potrebbe essere utile che gli accordi raggiunti sull' approccio da seguire per l' integrazione ambientale nella valutazione siano riflessi in un "protocollo" o "memorandum di intesa" al quale dare il grado di formalità adeguato alla situazione. Tale documento potrebbe svolgere un utile ruolo di chiarimento/ approfondimento della documentazione di affidamento della valutazione (capitolato d' oneri, contratto), e potrebbe riassumere i termini fondamentali del consenso raggiunto dai soggetti interessati, come ad esempio:

- Obiettivi e propositi: le mete che i soggetti coinvolti si prefiggono raggiungere nel contesto della valutazione intermedia, con specifico riferimento agli aspetti ambientali;
- Risultati attesi: processi e prodotti, in particolare con una indicazione dei documenti da cui risulteranno gli esiti della valutazione in quanto agli aspetti ambientali;
- Metodologie: ad esempio, chi ha la responsabilità di assistere il valutatore nel reperimento delle informazioni necessarie, quali sono le modalità con cui AdG ed AA interverranno nella fasi successive della valutazione (p.e. revisione e commenti di documenti)

Svolgimento della Valutazione: può risultare utile che i tre soggetti chiave (AdG, AA e Valutatore Indipendente) individuino ciascuna un "punto focale" con la responsabilità di

seguire in modo regolare lo svolgimento della valutazione per quanto riguarda gli aspetti ambientali. In particolare, nell' ambito della squadra del valutatore indipendente dovrebbe essere designato un responsabile per la valutazione degli aspetti ambientali, il quale dovrebbe avere interlocutori chiaramente identificati tanto in seno all' Autorità di Gestione che in seno all' Autorità Ambientale . I punti focali potrebbero utilmente interagire in attività quali l' organizzazione della rilevazione di dati, la predisposizione di interviste con esperti, rappresentanti istituzionali, parti sociali, ecc.; inoltre potrebbero assicurare la circolazione e diffusione di informazioni e documenti sull' avanzamento dei lavori nell' ambito dell' istituzione di appartenenza.

Consegna dei risultati: sarebbe opportuno predisporre delle forme adeguate di interazione tra Autorità di Gestione, Autorità Ambientale, e Valutatore Indipendente in occasione dei vari momenti di consegna dei risultati della valutazione previsti dal contratto di affidamento. Oltre alla circolazione dei rapporti, è auspicabile che si realizzino riunioni o seminari di discussione ed orientamento delle fasi successive, per le quali si potrebbero anche prevedere forme opportune di coinvolgimento del partenariato sociale ed istituzionale.

Riferimenti Bibliografici

Commission of the European Communities (2000), The Mid Term Evaluation of Structural Fund Interventions, Working Paper XX, Bruxelles, processed

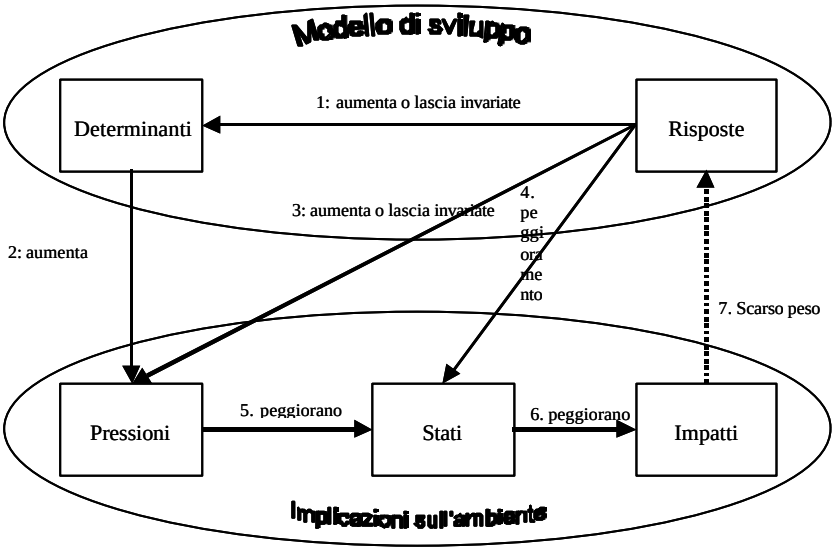
UVAL, (2001a) "Linee guida per la valutazione intermedia dei programmi operativi", Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, Ministero dell'Economia e Finanze, Roma

UVAL (2001b) "Orientamenti per l'organizzazione della valutazione intermedia dei programmi operativi", Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, Ministero dell'Economia e Finanze, Roma

Allegato 1. L'integrazione ambiente – sviluppo: uno schema concettuale

Lo schema concettuale DPSIR (Determinanti, Pressioni, Stati, Impatti e Risposte) costituisce un utile punto di partenza per illustrare l'approccio proposto da questa nota per l'integrazione dell'ambiente nella valutazione intermedia. La Figura A.1 propone una versione dello schema DPSIR in cui si delinea una ipotetica situazione di partenza (cioè precedente all'attivazione del PO di interesse), caratterizzata da una significativa divaricazione tra il funzionamento del sistema socio-economico e le implicazioni sull'ambiente. In particolare, si ipotizzano condizioni strutturali di sistema (composizione della domanda, tecnologie di produzione, ecc.) che determinano notevoli pressioni su Stati ambientali di interesse (acque, atmosfera, suolo, ecosistema, ecc.) con impatti negativi sul benessere umano.

Figura A.1. Schema DPSIR in assenza di integrazione ambientale



Legenda

1. Le scelte/risposte di politica pubblica contribuiscono alle determinanti di pressione ambientale, o le lasciano invariate
2. Le caratteristiche strutturali del sistema sociale ed economico generano pressioni sull' ambiente
3. Le scelte/risposte aumentano o lasciano invariate le pressioni;
4. Oppure fanno direttamente peggiorare gli stati ambientali
5. Le pressioni generano cambi negli stati (qualità di aria, acqua, ecosistemi, ecc.)
6. Le variazioni di stato ambientale generano impatti negativi (sulla salute, la produttività dell' economia, ecc.)
7. Gli impatti hanno poco peso nel determinare risposte di politica

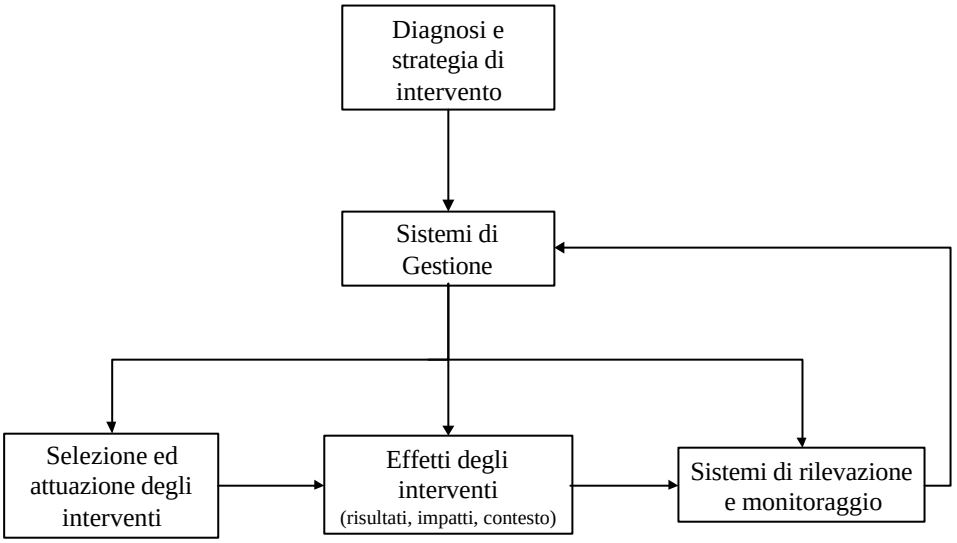
Le risposte fornite dalle politiche pubbliche sono neutre, oppure contribuiscono ad alimentare le cause remote (determinanti) o dirette (pressioni) di stress sull'ambiente. Infine, le informazioni sulla problematica ambientale sono insufficienti o comunque non in grado di incidere sulle risposte dei decisori pubblici.

Dal punto di vista ambientale questo è il contesto nel quale si viene a collocare l'intervento dei Fondi Strutturali, che prenderà la forma di un Programma Operativo, (PO). Con una certa semplificazione, ed allo scopo di riprendere l'approccio a blocchi alla valutazione dei PO

(UVAL, 2001°), un PO può essere scomposto nei seguenti elementi fondamentali (vedi Figura A.2 Una diagnosi e strategia di intervento;

i. Un sistema istituzionale ed amministrativo che esegue la strategia mediante…
ii. … una serie di scelte circa la selezione e l' espletamento di procedure per l' attuazione degli interventi;
iii. La gamma di effetti sortiti dagli interventi (distinguibili in risultati ed impatti, incluse modifiche rilevabili da indicatori di contesto).
iv. Un sistema di rilevazione e monitoraggio degli interventi che permette la misurazione degli effetti

Figura A. 2 : Elementi Basici di un Programma Operativo



Come già spiegato nel testo, la valutazione dell'integrazione ambientale si può distinguere in *due* aspetti, strettamente collegati ma logicamente distinguibili tra di loro.

Un aspetto, al quale ci si potrebbe per semplicità riferire con il termine "integrazione procedurale", riguarda il quanto/come gli aspetti ambientali vengono considerati nella definizione e attuazione di un programma operativo (PO). Un altro aspetto si riferisce a quanto l'ambiente e la qualità della vita sono migliorati a seguito dell'attuazione del programma operativo, ovvero quanto è migliorata la capacità del sistema socio-economico-ambientale (modello di sviluppo) di evolvere verso una miglior qualità della vita. Ciò si riferisce alla capacità del programma operativo di contribuire al superamento dello schema "non-integrato" riassunto graficamente dalla Figura A.1Vale la pena distinguere i due aspetti da un punto di vista di lettura critica dei risultati della valutazione: è possibile infatti immaginare una situazione in cui l'ambiente sia stato integrato efficacemente nel *modus operandi* del programma operativo; ma nonostante ciò, potrebbero non essere ugualmente tangibili gli effetti sull'ambiente e sul modello di sviluppo. Questo perché, ad esempio, le risorse destinate alla risoluzione delle criticità ambientali si sono rivelate insufficienti rispetto

alla dimensione dei problemi; oppure potrebbero essere intervenuti altri fattori, esterni al PO, che ne hanno limitato gli effetti sull'integrazione ambientale nei processi sociali ed economici più generali (calamità naturali, altri programmi di intervento pubblico con minore priorità sugli aspetti ambientali). O infine, potrebbe darsi che il PO sia strutturalmente architettato per produrre miglioramenti ambientali dilazionati nel tempo, per cui al momento della valutazione intermedia potrebbero essere pochi o limitati i progressi registrabili in temi ambientali.

L'integrazione degli aspetti ambientali nel processo di attuazione del PO si può valutare in riferimento a ciascuno dei cinque elementi fondamentali che costituiscono l'articolazione del PO. In particolare, sarà di interesse valutare:

i. In che modo considerazioni ambientali sono state presenti nella diagnosi del problema ed hanno influito sul disegno complessivo della strategia di intervento e la definizione delle priorità;

ii. Quali sono le caratteristiche del sistema di gestione (capacità umane ed istituzionali, incentivi, disponibilità di conoscenze ed informazioni rilevanti, quadro normativo e regolamentare, ecc.) che facilitano od ostacolano l'integrazione di considerazioni ambientali nei processi di attuazione del PO;

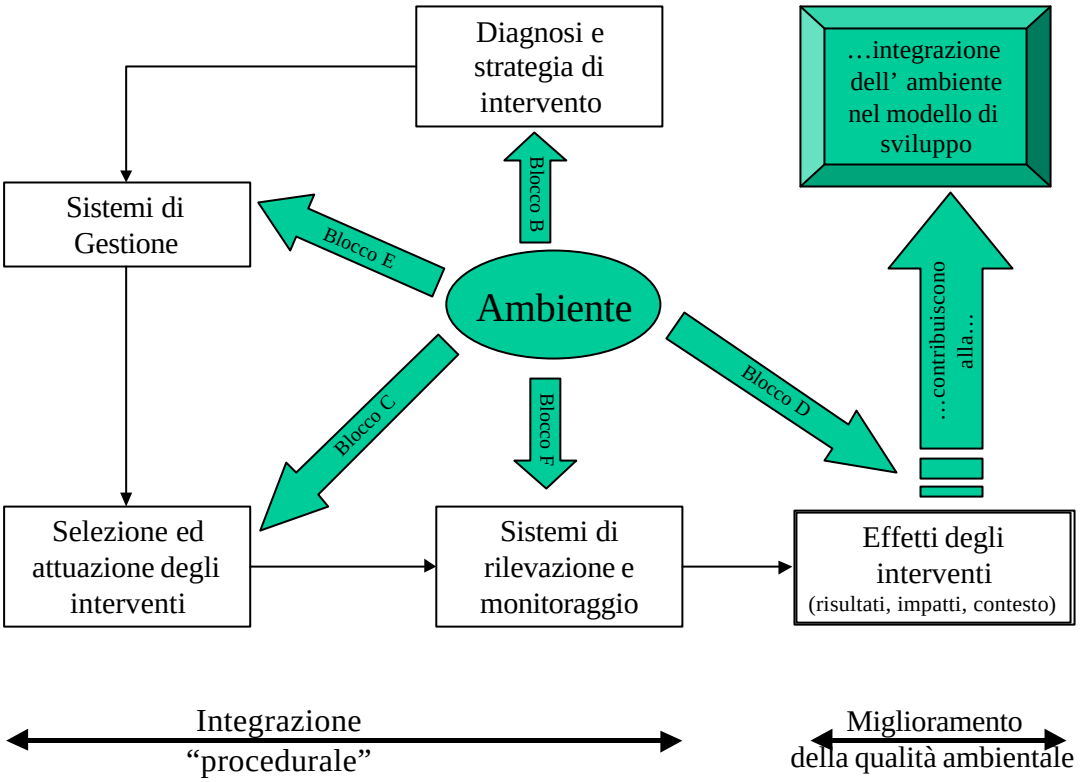
iii. In che misura le procedure di selezione ed attuazione degli interventi finanziati dal PO tengono conto delle possibili implicazioni ambientali;

iv. Quali sono gli effetti del PO in termini di riduzione (o aumento) delle criticità ambientali identificate in sede di programmazione.

v. Quale è la capacità del sistema di monitoraggio di rilevare gli effetti sull'ambiente degli interventi realizzati (variazioni di stati e di pressioni con rispetto ad una situazione di base di partenza);

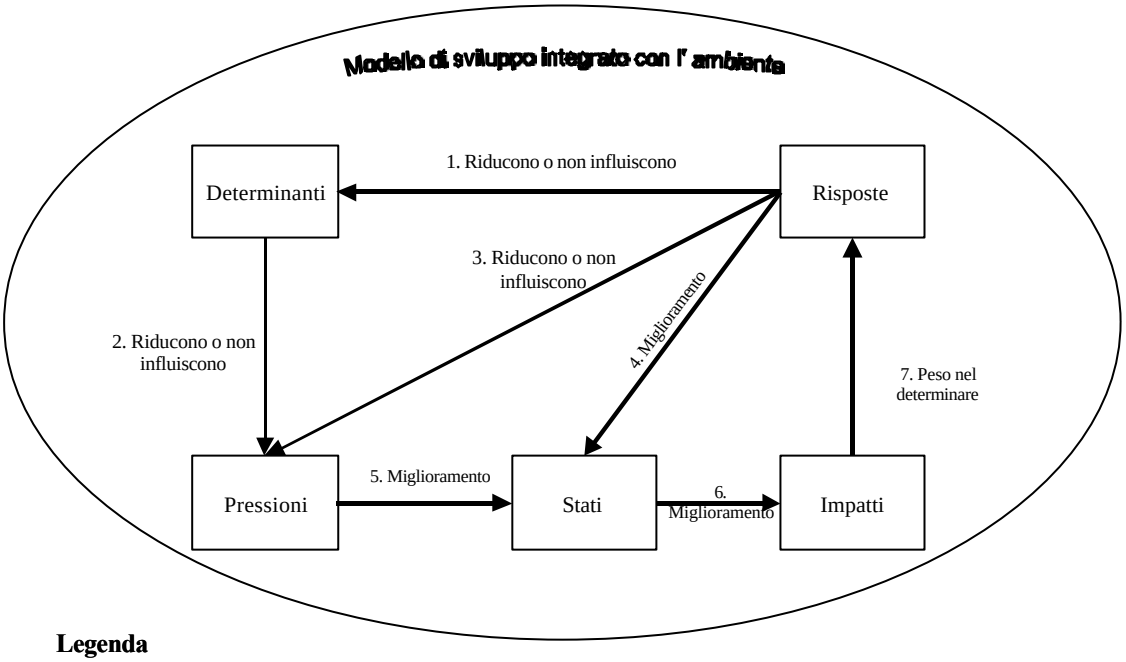
Come illustrato nella Figura A.3, queste aree di valutazione corrispondono piuttosto da vicino ai blocchi di analisi identificati dal documento "Linee Guida". In ciascuno caso, la valutazione intermedia potrà approntare una serie di quesiti e tecniche di analisi specifiche per valutare l'integrazione di considerazioni ambientali nel *modus operandi* del Programma Operativo, secondo quanto proposto nel resto di questo capitolo.

Figura A.3 : Valutazione dell'integrazione interna al Programma Operativo



Chiaramente, l'integrazione nel processo di attuazione del PO è strumentale a promuovere l'integrazione di considerazioni ambientali nel modello di sviluppo, ed in ultima analisi, il miglioramento dell'ambiente e della qualità della vita. Nei termini della Figura A.1, ciò che interessa è il superamento dello iato tra modello di sviluppo, ed effetti sulle risorse naturali e l'ambiente. Interessa cioè la capacità del PO di avvicinare il sistema alla situazione obiettivo schematizzata nella Figura A.4 . Il punto di congiunzione tra i due aspetti di integrazione è dato dalla valutazione degli effetti degli interventi, come enfatizzato graficamente dalla scatola a doppia cornice in Figura A.3: a condizione però che gli effetti si analizzino in relazione alla situazione iniziale, "ad integrazione ambientale limitata". In particolare, sarà importante che si prenda in considerazione l'insieme delle condizioni che determinano lo scollamento tra sistema economico e contesto ambientale (includendo quindi ad esempio i vari fattori che condizionano le scelte, o omissioni, dei decisori politici e amministratori pubblici). Gli effetti andranno quindi intesi in senso ampio, comprendendo non solo risultati ed impatti sugli stati ambientali (effetti a livello di "prodotto"), ma anche quei risultati ed impatti su decisori privati e pubblici che, benché non producano nell'immediato un miglioramento degli stati ambientali o del benessere umano, modificano i processi, e creano perciò le condizioni perché si verifichino in futuro (probabilmente al di là dei tempi della valutazione intermedia) i cambiamenti desiderati sull'ambiente ed il benessere umano.

Figura A. 4 : Schema DPSIR quando c'è integrazione ambientale



Legenda

1. Le scelte/risposte di politica pubblica **riducono** le determinanti di pressione ambientale, o le lasciano invariate
2. Le caratteristiche strutturali del sistema sociale ed economico **riducono** le pressioni sull' ambiente
3. Le scelte/risposte riducono o lasciano invariate le pressioni;
4. Oppure fanno direttamente migliorare gli stati ambientali
5. Le minori pressioni migliorano gli stati (qualità di aria, acqua, ecosistemi, ecc.)
6. Le variazioni di stato ambientale generano impatti psotivi (sulla salute, la produttività dell' economia, ecc.)
7. Gli impatti hanno peso significativo nel determinare risposte di politica