

**Ministero dell'Economia e delle Finanze**  
**Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione**  
**Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari**

---

**Servizi di ricerca valutativa sul tema dell'integrazione degli  
aspetti ambientali per la valutazione intermedia del Quadro  
Comunitario di Sostegno (QCS) Obiettivo 1 – 2000-2006**

---

**SINTESI**  
**RAPPORTO DI RICERCA VALUTATIVA**

presentata dall'Associazione Temporanea di Imprese



---

Novembre 2003

# 1. Sommario esecutivo

## Premessa

Rispetto al tema dell'integrazione ambientale, il QCS 2000-06 introduce due concetti innovativi: (1) a livello di strategia, la definizione dei temi di intervento; (2) a livello gestionale (tanto per i PON che per i POR), un nuovo assetto organizzativo, attraverso l'istituzione dell'Autorità Ambientale (AA) e di una Task Force chiamata a fornire assistenza tecnica alle singole AA.

Più dettagliatamente, gli ambiti tematici individuati per la valutazione riguardano:

- l'avanzamento nell'attuazione della strategia dell'Asse I;
- l'assetto istituzionale dell'integrazione della componente ambientale nel QCS;
- il trasferimento delle problematiche ambientali a tutti i settori della P.A.;
- l'individuazione di fattori di successo/insuccesso che hanno determinato la performance dei PO;
- la sostenibilità nel tempo dell'impianto strategico.

La verifica della capacità della strategia del QCS di produrre gli effetti attesi prevede **due chiavi principali di lettura** delle informazioni raccolte:

Prima chiave di lettura. Verifica dell'efficacia e dell'efficienza dei rapporti istituzionali tra categorie di soggetti coinvolti - nei diversi POR e PON - nelle fasi di programmazione e gestione dei temi ambientali. Questo rappresenta il livello più "basso" di verifica. In esso si mette in luce in che misura e secondo quali modalità concrete le prescrizioni del QCS sono state adottate nei diversi programmi. La *ratio* è di individuare i fattori di successo o insuccesso dei particolari assetti organizzativi e relazionali, così da sintetizzarne gli aspetti comuni e quelli viceversa non replicabili nei diversi contesti.

Dall'assetto istituzionale e dall'efficacia del suo funzionamento in prospettiva dell'ottenimento degli obiettivi del QCS, si traggono indicazioni sulla sostenibilità dell'esperienza, il che costituisce la seconda chiave di lettura delle informazioni raccolte nello Studio. Una forma organizzativa non nata spontaneamente "dal basso" bensì sostanzialmente superimposta gode di prospettive di "sopravvivenza" solo se si dimostra in grado di produrre un valore aggiunto che ne giustifichi l'onere. In linea generale, il valore aggiunto si può suddividere in due componenti principali: la prima, di carattere più pratico, riguarda la funzionalità operativa dell'assetto organizzativo, paragonata a quella della situazione pregressa. La seconda, di carattere più astratto, riguarda la diffusione della "cultura per l'ambiente" e delle sue implicazioni pratiche all'interno dei sistemi di gestione dei PON e dei POR, vale a dire la crescita di consapevolezza dei temi ambientali da parte delle Autorità di gestione dei programmi e – più in generale - delle rispettive amministrazioni.

## La strategia del QCS e lo stato d'attuazione dell'Asse I

**L'integrazione delle istanze ambientali a livello di strategia del QCS appare adeguata.** Si riscontra una idonea formulazione di indirizzi tecnici per affrontare e risolvere le varie problematiche ambientali presenti nelle regioni Obiettivo 1. Sono stati comunque evidenziati alcuni punti per i quali sarà necessaria una maggiore attenzione da parte dei PO, nella prossima fase di riprogrammazione:

- l'attuazione della Direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque contro l'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, in considerazione del fatto che vi sono ancora regioni quali Calabria, Sardegna, Campania, che non hanno ancora pienamente recepito gli adempimenti della suddetta normativa.
- l'integrazione della problematica ambientale nel settore agricoltura.

**Lo stato d'attuazione del complesso delle misure dell'Asse I mostra segni di ritardo evidenti,** rispetto sia alle previsioni di impegno che di spesa. Tuttavia la situazione appare piuttosto differenziata a livello regionale. Si è evidenziato, infatti, un *cluster* di regioni "virtuose", in contrapposizione ad uno di regioni in "ritardo". Anche a livello di ambito tematico la situazione è alquanto differenziata. I settori con uno stato d'attuazione migliore sono *risorse idriche e suolo*. Viceversa, i settori strategicamente innovativi (*Rete ecologica e monitoraggio*) denotano il ritardo maggiore. **Ciò mostra che la tradizionale tendenza che penalizza le azioni innovative si ripete nel tempo, tra il periodo 1994-99 e il 2000-06, anche nel caso dell'Asse I.**

Per quanto riguarda il *monitoraggio*, il ritardo si collega ad uno più generale nell'attuazione delle ARPA, ritenute elemento indispensabile anche di sostenibilità di lungo periodo delle politiche ambientali, del QCS e generali. Per quanto riguarda la *rete ecologica* i ritardi di attuazione derivano da cause diverse (prevalentemente criticità generalizzate a livello di partenariato e difficoltà di *governance*). Più di fondo, tuttavia, vi è la definizione di una strategia di sviluppo economico tramite le aree protette che, alla fin fine, dipende dalla vantaggiosità - in termini finanziari e/o di selezione - per il sistema imprenditoriale nell'investire nelle aree protette rispetto al resto del territorio regionale. Quest'ultimo elemento premiale è ciò che in generale manca nell'attuazione delle misure della Rete Ecologica.

## Assetto istituzionale dell'integrazione della componente ambientale nel QCS

Il quadro formale delle relazioni è stato ricostruito attraverso un'analisi dei Piani Operativi di Cooperazione Sistemica (POCS). Tali documenti regolamentano a livello di PO i contenuti generali dell'assetto organizzativo previsto nel QCS. Dall'analisi effettuata si evidenzia **una migliore performance complessiva dei POCS regionali rispetto a quelli nazionali.**

In generale i POCS dei PON appaiono particolarmente carenti:

- nella mappatura del Programma.
- Nell'individuazione di una tempistica della cooperazione espressa tramite cronogrammi;

- nell'assenza di indicazioni circa le modalità di cooperazione con i Nuclei di Valutazione degli Investimenti Pubblici <sup>1</sup>

Nei POCS regionali rimangono in generale non adeguatamente sviluppati i seguenti aspetti:

- momenti di verifica delle attività di coordinamento AA/AdG.
- Mappatura del Programma Operativo (Ben quattro regioni su sei non la prevedono).

A partire dai POCS, la verifica nella verifica dell'effettiva cooperazione avviata tra Adg ed AA dnota che **l'assetto organizzativo disegnato dal QCS risulta più efficace ed efficiente a livello regionale**. In tale ambito si realizzano rapporti più stretti tra AdG e AA in tutte le fasi della programmazione (elaborazione della strategia, individuazione dei criteri di selezione, partecipazione ai bandi, selezione degli interventi e monitoraggio). L'aspetto di **relazione interpersonale** dei rapporti tra attori dell'AdG, dell'AA e della TF e NVVIP risulta spesso essenziale per l'efficacia della cooperazione. Se ciò, ad oggi, non determina criticità, richiede una diversa tutela formale dei ruoli in previsione di possibili cambiamenti nei soggetti responsabili. Nei PON in cui la cooperazione è efficace, **il ruolo della TF permette di supplire all'assenza di una struttura interna con dirette finalità di tutela ambientale**. Le amministrazioni centrali, infatti, al contrario delle amministrazioni regionali, non dispongono di una direzione con dirette finalità di tutela ambientale. Il modello organizzativo del QCS si dimostra da questo punto di vista pienamente adeguato. Viceversa, nei PON meno direttamente coinvolti (per contenuti) negli aspetti ambientali (Ricerca e Scuola) si è da più parti fatto osservare che la presenza di una struttura di supporto "fissa" appare sovradimensionata rispetto alle sue previsioni di intervento nelle varie fasi di programmazione e gestionali.

In generale **l'impianto organizzativo funziona meglio nelle misure non di Asse I** e in quelle di Asse I non dipendenti direttamente dalle direzioni regionali deputate alla tutela ambientale (ad esempio direzioni regionali responsabili delle misure FEOGA, appartenenti all'asse I). Infatti, le amministrazioni regionali hanno devoluto alle direzioni ambiente e territorio la gestione delle misure a diretto contenuto ambientale. In questi casi il livello di coinvolgimento nelle fasi di selezione dei progetti dell'AA è in generale modesto. Nelle restanti misure il valore aggiunto prodotto dall'AA e dalla TF è consistente, svolgendo un ruolo di supporto tecnico alla gestione delle misure, derivante dalle competenze specifiche dell'AA e della TF.

### Trasferimento delle problematiche ambientali a tutti i settori della P.A

L'assetto organizzativo del QCS non garantisce un automatico trasferimento di competenze dai settori della P.A. addette alla gestione "straordinaria" (dei PO) verso i settori deputati alle attività ordinarie. La diffusione culturale dipende dalle

---

<sup>1</sup> Viceversa, è da sottolineare che in 4 POCS regionali sono riportate le modalità di coordinamento con i NVVIP. Tale elemento si può ritenere un fattore centrale per la crescita istituzionale del sistema. Se si vuole rafforzare la capacità della P.A. di concepire attuare e monitorare interventi di sviluppo ecosostenibile, il coordinamento diviene, infatti, uno strumento di rilevante utilità concreta.

dimensioni delle amministrazioni in oggetto, la rilevanza generale dei temi ambientali nel settore di competenza, il grado di interrelazione/integrazione tra direzioni, la capacità e la leadership dell'Autorità di gestione.

**La possibilità che la sensibilità "ambientale" sia trasferita a tutti i settori della PA appare positiva a livello regionale.** Rispetto ai PON i POR hanno avuto una performance migliore nella:

- rilevanza del tema "ambiente";
- integrazione funzionale tra le varie direzioni regionali;
- leadership dell'AdG nel perseguimento del tema della trasferibilità ambientale;
- prossimità territoriale delle direzioni;

A livello regionale la trasmissione (*orizzontale*) tra direzioni è stata/potrà essere assicurata da due elementi:

- il peso del POR rispetto all'intera spesa pubblica regionale. In molti casi (Sicilia, Puglia, Campania, Sardegna e Calabria) il POR rappresenta quasi per intero la spesa pubblica presente sul territorio. Quasi tutte le direzioni sono coinvolte nel processo di attuazione del programma;
- dai NVVIP come strumento di trasferimento della "filosofia" comunitaria alle attività ordinarie della PA. In questo caso una funzione efficace può derivare dalla collaborazione tra i NVVIP, l'AA e la TF Ambiente.

**Nei PON la possibilità di trasferimento della sensibilità ambientale attraverso il QCS è molto bassa**, in quanto i rapporti tra le direzioni preposte alla gestione del Programma e le altre sono scarsi. Inoltre, i NVVIP, in generale, sono stati costituiti con ritardo e con una operatività nei fatti molto limitata.

Il tema del trasferimento delle problematiche ambientali va letto in combinato con: (1) gli impatti che le azioni del QCS produrranno sul territorio; (2) il contesto territoriale s/favorevole all'integrazione ambientale. Infatti, *nei casi in cui le attività svolte sono strumentali alla semplice spesa di fondi comunitari, i rischi di insuccesso di tale trasferimento permangono rilevanti*<sup>2</sup>.

#### Individuazione di fattori di successo/insuccesso che determinano la performance dei PO

L'individuazione delle condizioni di successo/insuccesso è avvenuta tramite un set di fattori di *performance* (*Capacità progettuale del territorio, Contesto di policy, Tradizione culturale environment-oriented, Sensibilità "ambientale" dell'AdG, Partenariato forte, Intervento della CE- DG Envi, Capacità di assicurare valore aggiunto da parte dell'AA, Importo finanziario degli interventi del Programma, Intervento del MEF*). Gli indicatori utilizzati per misurare tali fattori sono stati sia qualitativi che, ove possibile, quantitativi. Tale set ovviamente non esaurisce il

---

<sup>2</sup> Per migliorare la trasferibilità dell'esperienza ad altri settori della P.A., una buona prassi si è realizzata all'interno del PON Sicurezza. Sono stati predisposti corsi di formazione ad hoc a livello provinciale (prefetti). Tale best practice è sicuramente agevolata dalla presenza capillare sul territorio della rete prefettizia. E', comunque, possibile immaginare percorsi simili non solo a livello regionale, ma anche nazionale (per il PON Sviluppo Locale attraverso la rete delle Camere di Commercio e Confindustria. Per il PON Pesca, le capitanerie di Porto. Per il PON Scuola i provveditorati. Per il PON Ricerca le università. Per il PON trasporti, gli assessorati provinciali ai trasporti).

numero di potenziali fattori, che possono influire sull'integrazione ambientale nel QCS, ma rappresentano un insieme adeguato agli scopi dell'analisi.

I risultati evidenziano che **nelle Regioni in cui la performance dell'integrazione è positiva, almeno uno tra i fattori esterni al QCS (*Capacità progettuale del territorio, Contesto di policy, Tradizione culturale environment-oriented*) è positivo**. Viceversa, nelle regioni in cui la performance è negativa, tutti e tre i fattori esterni al QCS sono negativi. **Le performance migliori si hanno nei casi in cui il contesto esterno al Programma è favorevole all'integrazione delle tematiche ambientali e l'impianto organizzativo del QCS produce valore aggiunto, rafforzando ed enfatizzando i risultati.**

Più in profondità, l'analisi ha identificato una modellistica regionale dell'integrazione:

- Il modello molisano - lucano evidenzia una sensibilità territoriale forte nella tutela dell'ambiente affiancata ad una elevata capacità progettuale del territorio. In Basilicata, tuttavia, la tutela dell'ambiente non è una priorità strategica del contesto di policy.
- La Calabria è la regione che ha investito maggiormente nel settore ambientale (i fattori *contesto di policy e importo finanziario degli interventi del Programma* sono, infatti, ampiamente positivi). La *performance* è stata assicurata dall'assunzione di responsabilità diretta da parte dell'amministrazione regionale, che ha partecipato in maniera determinante - con fondi propri - alla strategia ambientale del QCS.
- In Campania e Puglia la performance è dipesa da fattori esterni (*Capacità progettuale del territorio, contesto di policy, tradizione culturale environment-oriented*), al QCS sostanzialmente negativi e da fattori dipendenti dal QCS (*efficacia degli interventi, capacità dell'AA di assicurare valore aggiunto, intervento del MEF, intervento della CE*) sostanzialmente positivi.
- Il modello sardo rappresenta un combinato di una forte capacità progettuale del territorio, in un contesto di *policy* e di tradizione ambientale sostanzialmente favorevole. In questa regione il valore aggiunto apportato dal sistema delle AA e delle TF è stato particolarmente efficace. Ciò ha consentito di raggiungere la performance regionale migliore.
- La Sicilia, a fronte di alcuni fattori interni al QCS sostanzialmente positivi (*efficacia degli interventi, capacità dell'AA di assicurare valore aggiunto, intervento del MEF, intervento della CE*), evidenzia fattori esterni al QCS (*Capacità progettuale del territorio, contesto di policy, tradizione culturale environment-oriented*) negativi.

## Sostenibilità nel tempo dell'assetto istituzionale del QCS

La sostenibilità nel tempo del QCS sarà assicurata nei casi in cui la strategia si inserisce in un contesto esterno favorevole all'integrazione della componente ambientale.

In questi termini, **il quadro complessivo appare sostanzialmente positivo per la Calabria, il Molise e la Basilicata**. In queste Regioni infatti il QCS ha agito in maniera positiva in un contesto territoriale favorevole.

**In Sardegna e, maggiormente, in Campania la situazione appare leggermente meno favorevole**, in quanto il contesto territoriale appare meno disponibile all'integrazione ambientale. Tuttavia, l'efficacia della strategia del QCS consentirà con ogni probabilità un rafforzamento del contesto territoriale in senso ambientale.

**Le restanti regioni (Puglia e Sicilia), invece, evidenziano la situazione più preoccupante**, in quanto sia l'attuazione della strategia del QCS, sia il contesto territoriale non appaiono favorevoli. I rischi, quindi, di fallimento in termini di sostenibilità futura dell'impianto strategico del QCS appaiono particolarmente consistenti.