

L'integrazione ambiente-sviluppo: uno schema concettuale

*Linee guida
per la Valutazione intermedia
dei Programmi Operativi del
Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006
Obiettivo 1*

MODULO II

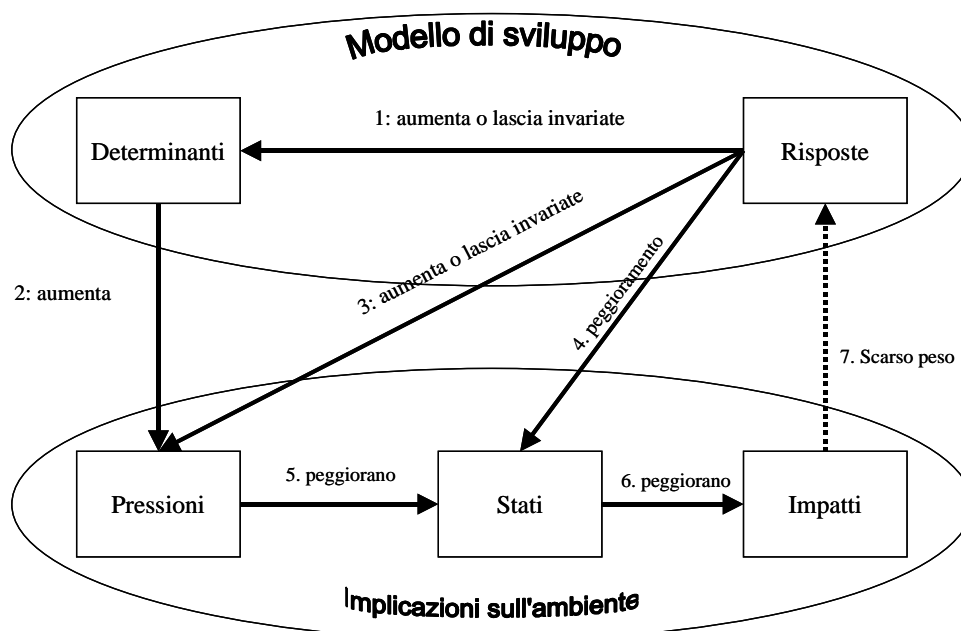
ALLEGATO

Febbraio 2002

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 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 1 Schema DPSIR in assenza di integrazione ambientale



Legenda

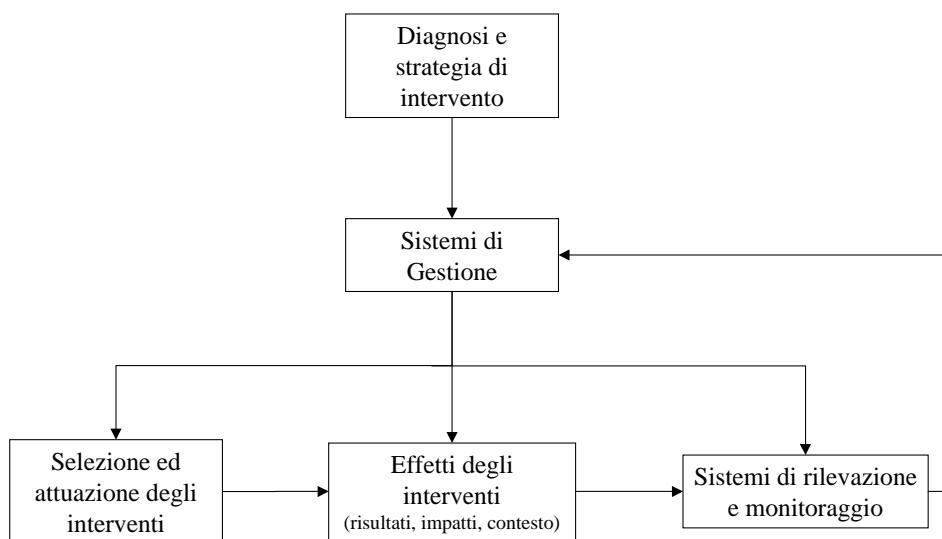
- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Le scelte/risposte di politica pubblica contribuiscono alle determinanti di pressione ambientale, o le lasciano invariate 2. Le caratteristiche strutturali del sistema sociale ed economico generano pressioni sull' ambiente 3. Le scelte/risposte aumentano o lasciano invariate le pressioni; 4. Oppure fanno direttamente peggiorare gli stati ambientali | <ol style="list-style-type: none"> 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 2)

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

Figura 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.1. Vale 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.

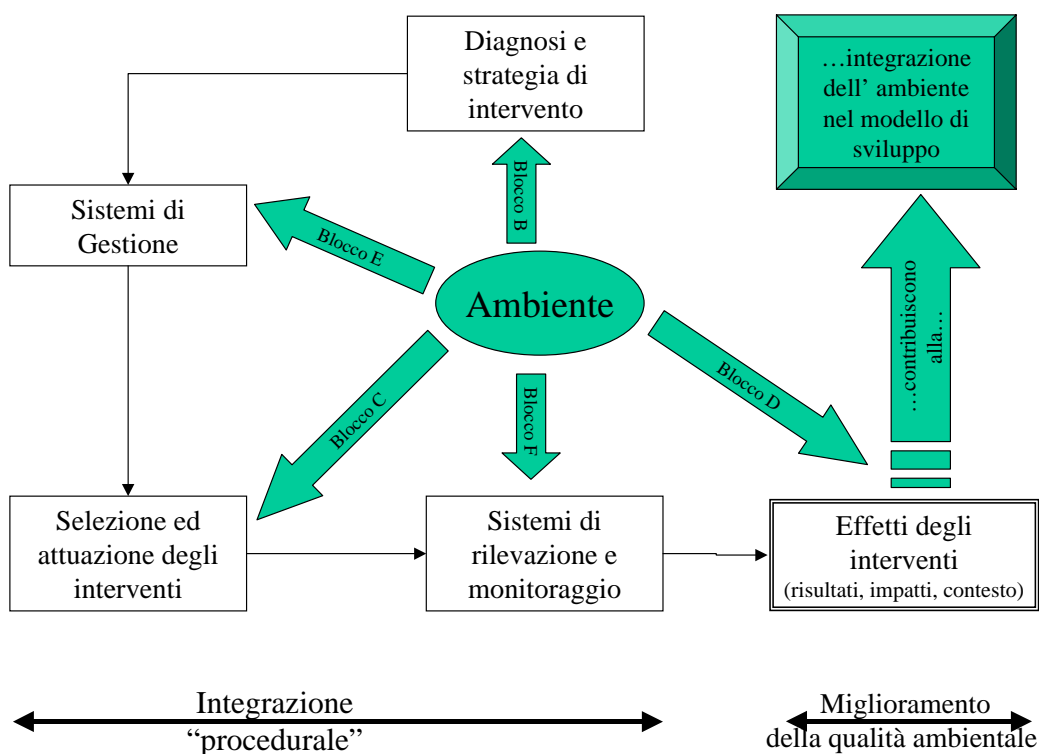
L'integrazione degli aspetti ambientali nel processo di attuazione del PO si può valutare in riferimento a ciascuno dei cinque elementi fondamentali che costituiscono l'articolazione del PO. In particolare, sarà di interesse valutare:

- 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 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 del presente documento.

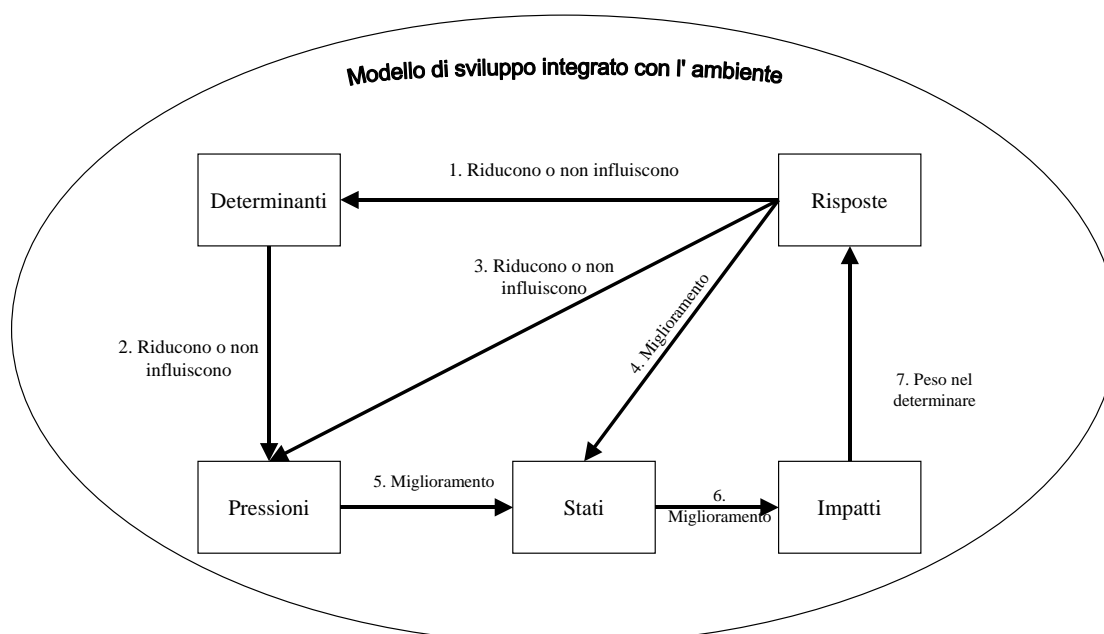
Figura 3 Valutazione dell'integrazione interna al Programma Operativo



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 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 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 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 (inclusendo 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 4 Schema DPSIR quando c'è integrazione ambientale



Legenda

- | | |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 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 | <ol style="list-style-type: none"> 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 |
|--|--|