



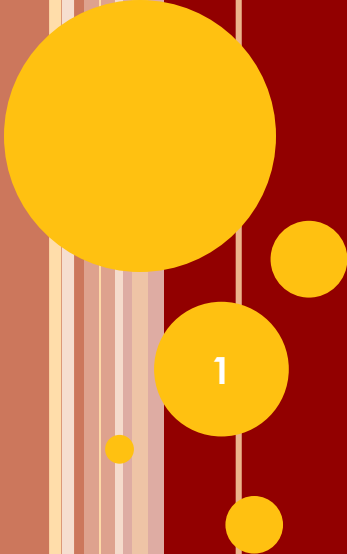
**XXII Congresso Nazionale
Associazione Italiana di Valutazione
AIV**

1, 2 e 3 aprile 2019
Università IUAV di Venezia - IUAV
Calle della Lacca, 2468, 30125 San Polo, Venezia

**LA CULTURA DELLA VALUTAZIONE:
DIFFUSIONE E TRAIETTORIE DI SVILUPPO**

Dalla strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile alle strategie regionali. Approccio valutativo di supporto alla definizione degli obiettivi in materia di gestione dei rischi e resilienza dei territori

Maria Francesca CURRÀ, Francesco LAZZARO, Giovanni SODA
Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Calabria - NRVVIP



LE PREMESSE

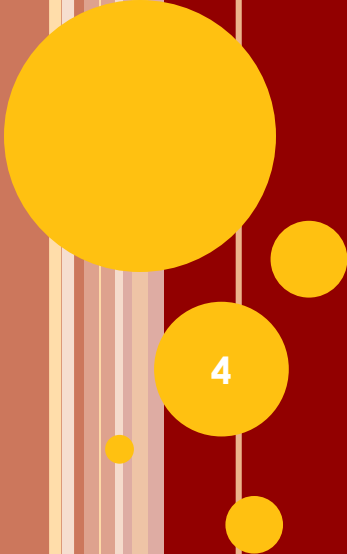
1

LE PREMESSE....

- Dopo l'approvazione della **Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile** (SNSvS) - 22 dicembre 2017- ogni Regione redige la **strategia regionale** di sviluppo sostenibile
- occasione importante per orientare il comportamento degli attori e l'insieme delle azioni e degli strumenti, che, pur perseguendo obiettivi comuni, si muovono in maniera autonoma, a procedere in maniera integrata e più efficace rispetto al passato
- La Calabria ha avviato la predisposizione della Strategia Regionale a settembre 2018
- istituita una cabina di regia, in cui il Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NRVIP) riveste un ruolo rilevante
- approccio valutativo, centrato sull'analisi dello stato attuale della governance e sull'efficacia di piani, programmi e azioni

PRIMO APPROFONDIMENTO

- Il primo approfondimento in corso di realizzazione si focalizza **sull'obiettivo strategico *III.1 Prevenire i rischi naturali e antropici e rafforzare le capacità di resilienza di comunità e territori.***
- L'analisi si muove su **due diversi piani:**
- 1. **impatti dei programmi di intervento** attuati sul territorio regionale negli ultimi 30 anni per la prevenzione dei rischi naturali (alcuni)
- 2. ripercorre le **modifiche del sistema di governance regionale** in relazione alle normative che le hanno prodotte



LA STRATEGIA NAZIONALE DI SVILUPPO SOSTENIBILE

il contesto di riferimento

4

LA STRATEGIA NAZIONALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE (SNSvS)

- La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (**SNSvS**) è stata approvata dal CIPE il 22 dicembre 2017, in coerenza con gli impegni assunti con l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, approvata a New York il 25 settembre 2015 dai 193 Paesi dell'ONU
- Comprende la scelta strategica “III. Creare comunità e territori resilienti, custodire i paesaggi e i beni culturali”, che contiene **l'obiettivo strategico III.1 Prevenire i rischi naturali e antropici e rafforzare le capacità di resilienza di comunità e territori**
- Ma è ancora un **documento generico che rinvia ad un piano d'azione concreto** che includa target quantitativi da raggiungere entro il 2030 e strumenti di attuazione

ALLEANZA NAZIONALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE (ASVIS), RAPPORTO 2018

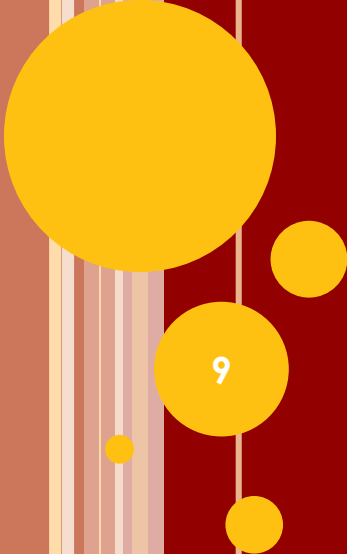
- fa il punto sulla **posizione italiana** rispetto agli obiettivi dell'Agenda 2030
- «la Strategia approvata è rimasta ancora a livello di **enunciazioni di principio**, senza entrare nei dettagli dei provvedimenti e senza indicare target realistici»
- **necessario documento di attuazione** della Strategia, che indichi obiettivi quantitativi e strumenti concreti attraverso cui conseguirli
- continua a mancare in Italia una visione integrata delle politiche per costruire, in modo esplicito, un futuro del Paese equo e sostenibile

ALLEANZA NAZIONALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE (ASVIS), RAPPORTO 2018

- ribadisce l'urgenza di attuare alcune azioni “di sistema”, tra queste:
- avviare il dibattito parlamentare per **introdurre lo sviluppo sostenibile tra i principi fondamentali della Costituzione**;
- costituire presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la “Commissione nazionale per lo sviluppo sostenibile”;
- trasformare il “**Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica**” (CIPE) in “**Comitato Interministeriale per lo Sviluppo Sostenibile**”;
- adottare **un'Agenda urbana nazionale basata sugli SDGs**, che si proponga come l'articolazione urbana della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile;
- predisporre “**linee guida**” **per le amministrazioni pubbliche** affinché esse applichino standard ambientali e organizzativi che contribuiscano al raggiungimento degli SDGs;

UN NUOVO ASSETTO ISTITUZIONALE PER UNO SVILUPPO SOSTENIBILE?

- Secondo alcuni studiosi è necessaria una **modifica dell'assetto istituzionale** per renderlo funzionale al raggiungimento dello sviluppo sostenibile
- **necessità di attivarsi con urgenza** per cui, accanto all'obiettivo di lungo termine di una possibile modifica dell'assetto istituzionale, si devono mettere in campo obiettivi e azioni a breve, brevissimo termine;
- approccio valutativo ex ante delle azioni da intraprendere
- Bypassando appropriate verifiche preventive dell'impatto a medio e lungo termine delle politiche proposte non ci si fa carico dei rischi che le popolazioni si trovano ad affrontare



L'OBIETTIVO STRATEGICO III.1

9

Prevenire i rischi naturali e antropici e rafforzare le capacità di resilienza di comunità e territori

COERENZA OBIETTIVO STRATEGICO NAZIONALE E TARGET DELL'AGENDA 2030:

- **11.5 Entro il 2030, ridurre in modo significativo il numero di decessi e il numero di persone colpite e diminuire in modo sostanziale le perdite economiche dirette rispetto al prodotto interno lordo globale causate da calamità, comprese quelle legate all'acqua**, con particolare riguardo alla protezione dei poveri e delle persone più vulnerabili;
- **11.b Entro il 2020, aumentare considerevolmente il numero di città e insediamenti umani che adottano e attuano politiche integrate e piani tesi all'inclusione**, all'efficienza delle risorse, alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici, alla resistenza ai disastri, e che promuovono e attuano una gestione olistica del rischio di disastri su tutti i livelli, in linea con il Quadro di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri 2015-2030;
- **13.1 Rafforzare in tutti i paesi la capacità di ripresa e di adattamento ai rischi legati al clima e ai disastri naturali;**
- **13.2 Integrare le misure di cambiamento climatico nelle politiche, strategie e pianificazione nazionali.**
- I primi due target sono correlati al **Goal 11 “Città e comunità sostenibili”**, gli altri due al **Goal 13 “Lotta contro il cambiamento climatico”**.

“STRUMENTI CHIAVE”

- definisce gli “**strumenti chiave**”, considerati come **mezzi disponibili per dare attuazione agli obiettivi strategici nazionali**
- il progetto “**Casa Italia**” con la relativa struttura di missione,
- il **fondo pluriennale per opere di prevenzione e infrastrutturazione**,
- gli **altri fondi destinati a contrastare il dissesto idrogeologico** e ad aumentare la sicurezza antisismica,
- nonché una serie di Piani, Programmi e Strategie,

CRITICITÀ

- Gli strumenti chiave vengono riportati come semplice **elenco senza entrare nel merito** del contributo che possono dare al raggiungimento dell'obiettivo
- La definizione dei goal e dei target dell'Agenda 2030, così come delle scelte strategiche e degli obiettivi strategici nazionali risponde anche a una logica di **facilità e immediatezza della comunicazione**
- Molto spesso l'obiettivo rappresenta una **finalità complessiva** da perseguire attraverso **molteplici azioni**, intervenendo in **ambiti** che possono essere molto **diversi** fra loro, con proprie regole e modelli di *governance* ma per passare alla definizione di politiche di intervento occorre inquadrare
- Nel trattare gli obiettivi in maniera accorpata, si corre il rischio di dare grande spazio ad alcuni aspetti a discapito di altri, che non ricevono l'attenzione che meritano.
- Un problema oggettivo è legato anche alla **difficoltà**, per alcuni ambiti e relative policy/azioni, di **definire indicatori facilmente misurabili**, a intervalli di tempo accettabili, adatti a descriverne l'andamento del tempo.

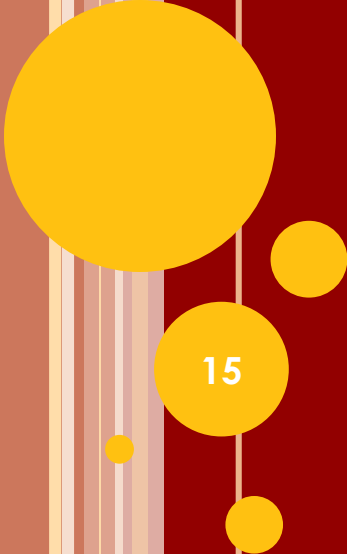
RAPPORTO SDGs 2018. INFORMAZIONI STATISTICHE PER L'AGENDA 2030 IN ITALIA. PRIME ANALISI – SINTESI PER GOAL

- **Goal 11 “Città e comunità sostenibili”**
inquinamento atmosferico; rifiuti urbani;
l'utilizzo dei mezzi pubblici; abusivismo edilizio;
protezione delle biodiversità e dei beni
paesaggistici
- **Goal 13 “Lotta contro il cambiamento
climatico”**
- Nel periodo 1995-2015 le emissioni di gas serra
in Italia sono diminuite di quasi 20 punti
percentuali

RAPPORTO SDGs 2018. INFORMAZIONI STATISTICHE PER L'AGENDA 2030 IN ITALIA. PRIME ANALISI

PRESENTAZIONE GOAL

- **Goal 11 “Città e comunità sostenibili”** Sul tema della gestione e sicurezza del territorio, ulteriori elementi da mettere a sistema sono: l'uso del suolo, l'adattamento ai cambiamenti climatici e la mitigazione dei loro effetti, la resilienza ai disastri, la gestione del rischio idrogeologico (l'impatto delle piogge intense e delle alte temperature). È evidente, dunque, l'ampiezza e la complessità del tema della sostenibilità urbana e la rilevanza di interventi di rafforzamento della capacità di pianificazione e gestione partecipata e integrata
- **Goal 13 “Lotta contro il cambiamento climatico”**
- I target del goal 13 sono volti a sviluppare e integrare nelle politiche, nelle strategie e nei piani nazionali le misure di contrasto ai cambiamenti climatici, al fine di rafforzare la resilienza dei territori ai rischi legati al clima e ai disastri naturali, aumentare la conoscenza sul fenomeno, sensibilizzare i cittadini e le istituzioni



L'OGGETTO DELL'ANALISI E LA DOMANDA VALUTATIVA

15

L'OGGETTO DELL'ANALISI

- La nostra analisi si concentra sull'obiettivo ***Prevenire rischi naturali e rafforzare la capacità di resilienza di comunità e territori,*** limitatamente ai rischi naturali derivanti dall'assetto idrogeologico del territorio, ovvero: **rischio da frana, rischio da alluvione e rischio da erosione costiera.**
- per una trattazione generale dell'obiettivo III.1 si **dovranno** considerare anche il **rischio sismico**, il **rischio incendi**; in generale il rischio da **eventi climatici estremi** (nubifragi, trombe d'aria, ondate di calore)

LA DOMANDA VALUTATIVA

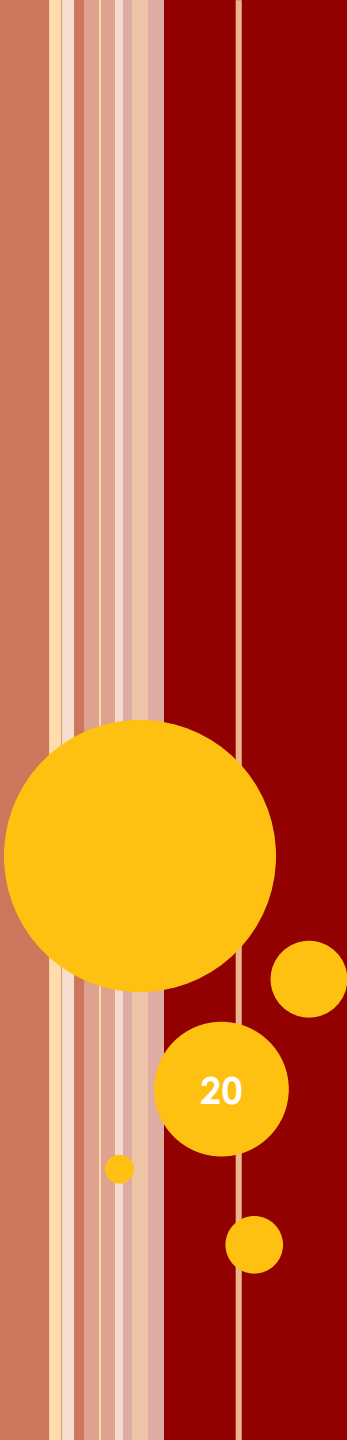
- La prima questione che ci poniamo è se **sono obiettivi nuovi che prendiamo in considerazione oggi o sono già obiettivi di policy?**
- e in questa seconda ipotesi con quale modalità li stiamo perseguendo, con quali risorse, con quali strumenti?
- **il nostro modo di procedere è efficace?** Li stiamo perseguendo con adeguati mezzi o dobbiamo incrementare i nostri sforzi per raggiungere i target di Agenda 2030?

LA DOMANDA VALUTATIVA

- La risposta è parzialmente positiva:
- l'obiettivo di prevenzione dei rischi **è già presente** nelle politiche regionali, nazionali e comunitarie.
- **L'incremento della resilienza di comunità e territori nella gestione dei rischi territoriali**, inteso come la definizione di strategie che integrano gli obiettivi di riduzione dei rischi e della pericolosità con una pluralità di obiettivi legati alla qualità territoriale (ambientale e sociale), **non è presente** nelle politiche regionali.

RISPETTO ALLA PREVENZIONE DEI RISCHI:

1. Quello che abbiamo fatto negli anni passati ha prodotto gli effetti desiderati?
2. Come siamo organizzati per prevenire i rischi connessi al dissesto idrogeologico?
3. Di quali mezzi disponiamo da un punto di vista normativo, di pianificazione, gestione?
4. Quali livelli di governance sono coinvolti, con quali poteri e con quali mezzi?
5. Come interagiscono tra di loro i diversi enti e soggetti che hanno varie competenze?
6. È possibile nell'attuale assetto istituzionale ottimizzare le interazioni per l'efficace perseguimento dell'obiettivo complessivo/globale?
7. Cosa possiamo fare a livello regionale per accrescere la capacità di resilienza del territorio?

A decorative graphic on the left side of the slide. It features a large yellow circle at the top left, with several smaller yellow circles of varying sizes arranged in a descending pattern to its right. The background of the slide is a solid dark red color. On the far left, there are several vertical stripes in shades of red and orange, some of which are thin and some are wider.

IL METODO DI ANALISI

Prime analisi

20

PRIME ANALISI

- esame dei programmi di intervento attuati sul territorio regionale negli ultimi 30 anni in materia di prevenzione dei rischi idrogeologici (frane, alluvioni, erosione costiera)
- Come si è modificato il sistema di governance regionale in relazione all'evoluzione delle normative

PROGRAMMI DI INTERVENTO

- Sono stati messi insieme i dati relativi ai programmi di intervento per il territorio calabrese finanziati a partire dal 1989 (anno di emanazione della Legge 183)
- La **cifra complessiva** stanziata ammonta a quasi 2 miliardi di euro.
- **Poco meno della metà** sono risorse programmate a seguito di **Ordinanze di Protezione Civile**, per fronteggiare eventi eccezionali, le altre fanno riferimento a programmazioni ordinarie.
- **I criteri di programmazione sono cambiati nel corso del tempo; si possono distinguere 3 periodi.**

PRIMO PERIODO

- Il primo va dal 1989 al 2001, precedente all'approvazione del Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI) nel quale i programmi di intervento venivano **costruiti dalla Regione**, con le indicazioni fornite dai Geni civili provinciali sulla base della segnalazione dei Comuni;
- Semplici elenchi con nomi di località, che spesso si ripetono da una programmazione all'altra
- Poche informazioni sui criteri di scelta

SECONDO PERIODO

- dal 2001 al 2015 è caratterizzata dalla presenza del Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico che ha perimetrato le aree a rischio frana, alluvione ed erosione costiera, classificandole in quattro livelli di rischio da R1 a R4 (basso, moderato, elevato e molto elevato). Pertanto le **programmazioni predisposte dalla Regione**, intervengono sulle aree perimetrare con livello di rischio più elevato. Occorre precisare che non sono programmi attuativi del PAI, che si è fermato a livello di piano conoscitivo delle situazioni di rischio, senza completare la “pianificazione” con l’indicazione delle azioni di intervento per la mitigazione, la stima delle risorse necessarie e l’indicazione delle priorità., **ma si basano su un insieme di criteri che tengono conto di un insieme di elementi e la perimetrazione di rischio è condizione di ammissibilità al finanziamento**

TERZO PERIODO

- Dal 2015, con la pubblicazione del DPCM 28/05/2015, che introduce i “criteri e le modalità per stabilire le priorità di attribuzione delle risorse agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico” e la piattaforma **Rendis-web** (Repertorio Nazionale degli Interventi per la Difesa del Suolo).
- La scelta degli interventi viene fatta dal Ministero dell'Ambiente.
- **In definitiva..... la pianificazione di bacino non ha l'efficacia che dovrebbe avere**

L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA E DEL SISTEMA DI GOVERNANCE

- 1989, anno di approvazione delle “Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo”, Legge N. 183 del 18 maggio 1989
- I principi chiave della legge 183 nascevano dal lavoro della Commissione De Marchi, la Commissione interministeriale per lo studio della sistemazione idraulica e della difesa del suolo, istituita all'indomani dell'alluvione di Firenze del 1966, che in pochi anni produsse un piano per la protezione del rischio idrogeologico dell'intero paese

L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA E DEL SISTEMA DI GOVERNANCE

- Le caratteristiche di impostazione della legge 183 sono riconosciute universalmente come tecnicamente valide “impeccabili in linea teorica”, ma la stessa ha avuto da subito difficoltà applicative
- In sostanza la legge rimase largamente inattuata per circa 10 anni. Le motivazioni di questa lentezza vanno ricercate nella struttura di governance che la Legge prevedeva e nel complesso riquadro di competenze coinvolte.
- È stato anche messo in evidenza che la legge 183 non imponeva scadenze per la predisposizione dei piani di bacino (a differenza delle Direttive europee)
- Decreto 180/98 Sarno - Accelerazione della legge 183/89
- Si costituiscono le Autorità di bacino Regionali (La Calabria assume 30 tecnici, geologi e ingegneri) e si predispongono i Piani di Assetto idrogeologico PAI

L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA E DEL SISTEMA DI GOVERNANCE

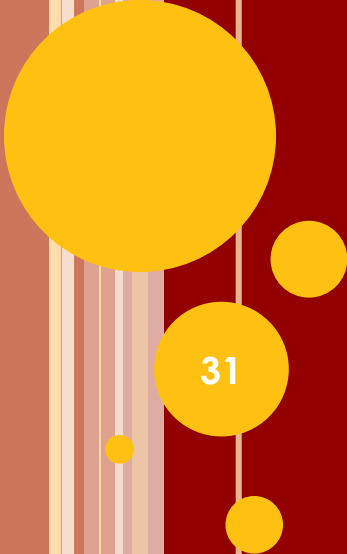
- Il PAI Calabria viene approvato dopo un anno di lavoro, alla fine del 2001, e perimetra le aree a rischio frana, alluvione ed erosione costiera
- Pur con alcuni limiti, diviene lo strumento di riferimento per la programmazione degli interventi di mitigazione dei rischi
- Inoltre l'Autorità di Bacino diventa una struttura di riferimento anche per altri uffici regionali, con le competenze tecniche di cui dispone

L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA E DEL SISTEMA DI GOVERNANCE

- Il recepimento delle Direttive europee relative alla gestione delle acque (2000/60 CE) e alla gestione del rischio alluvioni (2007/60 CE) modifica il quadro della governance. Con il D. Lgs. 152/2006 vengono istituite le Autorità di bacino distrettuali. La stessa norma abroga la legge 183/89 e si avvia la chiusura delle Autorità di bacino nazionali, regionali e interregionali.
- Il decreto del MATTM 294 del 25 ottobre 2016 dà avvio alla riforma distrettuale disciplinando le modalità e i criteri per il trasferimento del personale e delle risorse strumentali e finanziarie delle vecchie Autorità di bacino alle nuove Autorità distrettuali. Dal 17 febbraio 2017 risultano soppresse tutte le Autorità di bacino di cui alla legge 183/1989.

I PASSAGGI SUCCESSIVI

- Valutazione dei risultati conseguiti dagli interventi programmati
- Problemi di attuazione
- Quali e Quante risorse destinate alla manutenzione del territorio?
- Di quali strutture tecniche si avvale oggi la Regione?

A decorative graphic on the left side of the slide. It features a vertical stack of stripes in various shades of red and orange. Overlaid on these stripes are several yellow circles of different sizes. One large circle is at the top, and several smaller ones are arranged below it, some overlapping the stripes.

GRAZIE DELL'ATTENZIONE