

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA

DIRITTO ED ECONOMIA (LAW AND ECONOMICS)

Ciclo XX

Settore/i scientifico disciplinari di afferenza: SECS-P/01.

TITOLO TESI

**VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PER LO
SVILUPPO LOCALE : UNA COMPARAZIONE
INTERNAZIONALE**

Presentata da: **DOREL NICOLAE MANITIU**

Coordinatore Dottorato

Relatore

Prof. Antonio Carullo

Prof. Gilberto Antonelli

Esame finale anno 2008

INDICE GENERALE

Introduzione

1 – Teorie e politiche dello sviluppo locale	7
1.1. Lo sviluppo locale	7
1.1.1. L’evoluzione delle teorie sullo sviluppo locale	7
1.1.2. La sostenibilità dello sviluppo locale	12
1.2. Politiche e strumenti per il riequilibrio territoriale e lo sviluppo locale	16
1.2.1. Le politiche di sviluppo territoriale	16
1.2.2. Il Programma comunitario 2007-2013: i nuovi obiettivi	27
1.2.3. Tassonomia degli strumenti comunitari di solidarietà	29
1.2.4. Politiche nazionali e locali	33
2 – La domanda di valutazione nell’evoluzione del dibattito internazionale: un’analisi dal livello europeo al livello locale	38
2.1. Gli obiettivi e le problematiche della valutazione	38
2.1.1. La rilevanza della valutazione dei progetti di sviluppo locale	41
2.1.2. Alcune considerazioni sugli indicatori di sostenibilità	42
2.2. I nuovi principi di valutazione emersi dalle Conferenze di Berlino e Siviglia	54
2.2.1. Berlino, 1996: “Evaluation methods for structural Fund Interventions”	54
2.2.2. Siviglia, 1998: “European Conference on evaluation practices in the field of structural funds”	55
2.3. La valutazione al livello europeo	57
2.3.1. Gli attori del processo di valutazione al livello europeo	57
2.3.2. Il modello di valutazione dei Fondi Strutturali	58
2.3.3. L’evoluzione prevista nel Programma 2007-2013	60
2.4. La valutazione nel contesto nazionale e locale	62
2.4.1. Gli attori del processo di valutazione al livello nazionale e locale	62
2.4.2. Il processo di valutazione al livello nazionale e locale	66
2.4.3. Isfol ed Inea nell’offerta di valutazione ed il monitoraggio a livello nazionale	68
3 – Strumenti consolidati per la valutazione nell’ambito dello sviluppo locale	70
3.1. Il processo di valutazione	70
3.1.1. La valutazione ex-ante	71
3.1.2. La valutazione in itinere	73
3.1.3. La valutazione ex-post	75
3.2. Gli strumenti consolidati di valutazione	78

3.2.1.	Introduzione alle metodologie di valutazione	80
3.2.2.	SWOT – <i>Strenght Weakness Opportunity Threat</i>	83
3.2.3.	Analisi Costi-Benefici	91
3.2.4.	Valutazione monetaria e non monetaria degli effetti ambientali e del territorio	98
3.2.4.1.	Valutazioni di impatto ambientale (VIA)	113
3.2.4.2.	Valutazione ambientale strategica (VAS)	128
3.2.4.3.	Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale (VALSAT)	137
3.2.5.	Metodi rapidi di valutazione	146
3.2.5.1.	Interviste ad informatori chiave	146
3.2.5.2.	Focus group	148
3.2.5.3.	Interviste di comunità	151
3.2.5.4.	Osservazioni dirette	151
3.2.5.5.	Mini-surveys	152
3.2.6.	Approccio sperimentale e quasi-sperimentale nell’analisi valutativa	153
4.	Evoluzione dei metodi e degli strumenti per la valutazione	159
4.1.	L’approccio OCSE alla valutazione ex-ante	159
4.1.1.	La valutazione come aspetto strategico della politica di sviluppo	160
4.1.2.	L’individuazione di obiettivi e bisogni di una strategia di sviluppo locale	165
4.1.3.	La pianificazione dell’intervento: il “ <i>prior assessment</i> ”	169
4.1.4.	La creazione della <i>baseline</i> : analisi SWOT e valutazione all’”anno zero”	172
4.1.5.	La selezione e la gestione del valutatore	175
4.2.	Il processo di valutazione alla luce di una combinazione di metodi consolidati con nuovi metodi specifici	179
4.2.1.	I vantaggi della combinazione di metodi diversi: i “ <i>mixed method</i> ”	179
4.2.2.	RENOMO come strumento di valutazione: l’esplicitazione degli interessi mediante incontri moderati	181
4.2.3.	L’approccio meta-valutativo della procedura RUFDATA	187
4.2.4.	La valutazione in <i>partnership</i> da parte degli attori coinvolti: “ <i>multicriteria –multijudge analysis</i> ”	194
5.	Un’applicazione empirica della valutazione come strumento strategico alla riqualificazione di aree montane in un confronto fra case study	205
5.1.	Riqualificazione e sviluppo di aree montane	205
5.1.1.	Lo sviluppo locale sostenibile in aree montane	205
5.1.2.	L’attrattività turistica per la riqualificazione di aree montane	210
5.1.3.	Il ruolo delle comunità montane	213
5.2.	L’applicazione della metodologia proposta dall’OCSE alla valutazione della riqualificazione di due aree montane	216

5.3.	L'identificazione delle unità territoriali di riferimento: aggregati economici a livello sub-regionale	220
5.3.1.	Breve presentazione della Romania	222
5.3.1.1.	La Romania: una sintesi della storia del Paese	223
5.3.1.2.	La struttura industriale, commerciale ed economica	225
5.3.1.3.	Le Regioni di Sviluppo in Romania	230
5.3.1.4.	La Regione Centro e le sue Province	232
5.3.2.	Le due Province di Braşov e Bologna	235
5.3.2.1.	Presentazione della Provincia di Braşov	235
5.3.2.2.	Presentazione della Provincia di Bologna	246
5.3.3.	Le due aree montane di riferimento, nelle Province di Braşov e Bologna	254
5.4.	Case Study 1: la riqualificazione dell'area montana della Provincia di Braşov, Romania	256
5.4.1.	I 23 Comuni dell'area montana della Provincia di Braşov	256
5.4.2.	La <i>baseline</i> come fonte di informazione per una strategia di sviluppo	258
5.4.3.	L'analisi SWOT realizzata per categorie di indicatori e valutazione all'anno zero	294
5.5.	Case Study 2: la riqualificazione dell'Appennino Bolognese	302
5.5.1.	I 28 Comuni compresi nelle 4 Comunità Montane della Provincia di Bologna	302
5.5.2.	La <i>baseline</i> come fonte di informazione per una strategia di sviluppo	304
5.5.3.	L'analisi SWOT realizzata per categorie di indicatori e valutazione all'anno zero	319
5.6.	Confronto dei <i>case study</i> e indicazioni di <i>policy</i>	330
5.6.1.	Programmi e obiettivi dello sviluppo locale nelle due aree	330
	Conclusioni	348
	Riferimenti bibliografici	355
	Indice delle figure	378
	Indice delle tabelle	382

Introduzione

Lo sviluppo locale rappresenta, non solo per gli economisti, un tema di analisi sempre più rilevante sia al livello istituzionale che al livello accademico. La complessità degli aspetti inerenti allo sviluppo locale richiede il coinvolgimento di diverse discipline, in ambito economico, politico, sociale e ambientale e di tutti i livelli istituzionali, soprattutto. La considerazione degli aspetti legati alla sostenibilità dello sviluppo ha ulteriormente elevato tale complessità ed ampliato gli ambiti cui fare riferimento.

Parallelamente è cresciuta l'esigenza di processi valutativi coerenti e sistematici, basati su di un numero sempre maggiore di strumenti e metodologie di valutazione. Dall'orientamento della Commissione Europea è emerso del resto con sempre maggiore evidenza il binomio fra politica di sviluppo locale e valutazione, con il coinvolgimento dei diversi livelli di governo.

Al tempo stesso, la Commissione Europea e l'Organizzazione per la Cooperazione e Sviluppo Economico hanno sottolineato con crescente enfasi l'importanza della valutazione come uno strumento strategico nel processo di pianificazione e implementazione delle politiche di sviluppo. La valutazione strategica viene percepita come uno strumento estremamente importante per la pianificazione e progettazione di politiche ed interventi, e per l'efficacia ed efficienza della loro realizzazione, oltre che per la creazione di consenso fra gli attori coinvolti a diverso titolo nel processo decisionale o attuativo.

Il presente lavoro propone un inquadramento di politiche e strumenti di sviluppo locale, e della loro declinazione dal livello europeo a quello nazionale e locale. Successivamente, dopo avere delineato l'evoluzione della domanda di valutazione, si propone un'analisi delle metodologie e degli strumenti di valutazione consolidati. L'analisi è poi estesa dalla rassegna di alcune metodologie e strumenti "di frontiera" la cui applicazione si sta attualmente diffondendo all'ambito di politiche ed interventi.

La considerazione della valutazione come strumento strategico per le politiche di sviluppo locale trova applicazione nella realizzazione di *baseline* e la "valutazione all'anno zero" rispetto a due aree di montagna, finalizzata all'identificazione di bisogni ed obiettivi.

Il ruolo che le aree di montagna, per la loro dotazione in capitale naturale e risorse ambientali, devono rivestire nelle politiche di sviluppo sostenibile è stata confermato, tra altre iniziative, dall'istituzione dell'Anno Internazionale della Montagna del 2002. Il passaggio alla considerazione della montagna come risorsa piuttosto che come area di marginalità ed abbandono ha tuttavia sottolineato l'esigenza di farla oggetto di politiche di sviluppo specifiche, in funzione della peculiarità di caratteristiche e bisogni e della necessità di uno sviluppo economico e sociale che si coniughi con conservazione e rispetto delle risorse ambientali.

L'Appennino Bolognese e l'area montana della Contea di Braşov in Romania, pur collocate in paesi a diverso livello di sviluppo, condividono elementi di criticità e similitudini nell'orientamento delle recenti politiche locali., e costituiscono l'oggetto dell'analisi empirica. La valutazione viene effettuata mediante la definizione della *baseline* attraverso l'analisi dei dati raccolti, la conseguente identificazione di bisogni ed obiettivi, l'analisi degli obiettivi di politiche ed interventi e loro la successiva comparazione, al fine di trarre considerazioni di *policy* inerenti il disegno di adeguate politiche di riqualificazione, mettendo in luce l'importanza del processo valutativo e la necessità di contribuire a diffondere una vera e propria cultura della valutazione.

1. Teorie e politiche dello sviluppo locale

1.1. Lo sviluppo locale

1.1.1. L'evoluzione delle teorie sullo sviluppo locale

Le politiche per lo sviluppo del territorio sono state concepite come interventi da parte dello stato; gli attori coinvolti erano rappresentati dai governi che realizzavano infrastrutture sia di trasporto che di comunicazione con lo scopo di ottenere una diminuzione delle distanze esistente fra imprese e mercati. Le politiche venivano chiamate con il termine francese *aménagement du territoire* che può essere definito come l'arte o la tecnica di disporre sul territorio la gente e le loro attività: *“L'aménagement du territoire, c'est la recherche dans le cadre géographique de la France d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et de l'activité économique.”*

Nella definizione sopraindicata si possono osservare tre idee che si ritrovano nella stessa definizione dell'*aménagement du territoire*: una prima idea nasce come un'esigenza di giustizia nel confronto del territorio e di correggere le disparità, la seconda compare come un'esigenza economica, mentre la terza e l'ultima introduce l'idea di una specializzazione funzionale del territorio. Il territorio viene quindi posizionato nel cuore di una visione *fordista*: alla divisione sociale del lavoro deve corrispondere una divisione spaziale delle attività. Questo punto di vista si concretizza in modo operativo e trova una concreta applicabilità nel apparecchio statale e venne incluso nel sistema politico-amministrativo con la coesistenza di alcuni ministeri incaricati; quindi per lo stato l'*aménagement du territoire* può essere considerato come un posizionamento della pianificazione e deve essere organizzato in maniera di trovare la funzionalità e l'utilità socio-economica.

Negli anni novanta compare il cambiamento di ottica con riferimento allo sviluppo locale, nel senso che si passa dal sistema di piccole imprese ai sistemi economico-sociali territoriali (Cicciotti, 1997) e successivamente l'avanzamento delle teorie a partire dalla differenziazione fra sviluppo endogeno e quello esogeno (anni cinquanta e sessanta particolarmente esogeno e poi anni ottanta, novanta, lo sviluppo endogeno) per arrivare alla definizione di un sistema territoriale sia in termini esogeni che endogeni (Cicciotti e Rizzi, 2005). Si ha sviluppo esogeno quando in una regione lo sviluppo

avviene attraverso gli investimenti realizzati sia decentrando impianti sia attraverso l'acquisizione di imprese; si parla di sviluppo endogeno invece, quando lo sviluppo in un'area determinata avviene grazie allo sviluppo delle imprese locali, presenti su quel territorio (Cicciotti, 2005).

Le conseguenze del cambiamento di ottica sono rappresentate da una parte dalla separazione fra imprese e territorio e dalla relazione esistente fra locale e globale, sottolineandosi il fatto che il locale non è caratterizzato dall'immunità ai cambiamenti che avvengono su scala globale.

Il ruolo attribuito al territorio si sviluppa dal concetto di essere considerato una fonte di strumenti ambientali per lo sviluppo delle imprese al ruolo che esso ha nei processi di realizzazione delle conoscenze, modelli di cooperazione e decisione, e in particolare nel primo posto si collocano i processi di apprendimento collettivo (Camagni, 1991, Capello, 1999, Wilkinson, 1999). Il territorio diventa quindi un complesso formato da relazioni socio economiche che formano il capitale relazionale (Camagni, 1999) o il capitale sociale (Putnam, 1993, World Bank, 2001) di un'area delimitata geograficamente, e "un sistema di governance locale, che unisce una collettività, un insieme di attori privati e un sistema di amministrazioni pubbliche locali. (Camagni e Capello, 2002).

Il fenomeno della globalizzazione che si è fatto sempre più presente nella vita di tutti ed è rappresentata da una parte un motivo di preoccupazione che va da una parte dalla sopravvivenza delle culture locali alle paure per il potere che le multinazionali acquistano su un territorio e gli effetti sull'ambiente fino alle preoccupazioni riguardanti l'occupazione (in seguito alla delocalizzazione di processi produttivi nei paesi del sud-est asiatico o l'est Europeo). Nella parte opposta si colloca la non-preoccupazione, basandosi sull'aggiustamento dei mercati e sul principio di vantaggio comparato (Camagni, 2002). Scott (2001) precisa che la globalizzazione non rappresenta una situazione "data" del mondo ma è un processo in movimento generato dall'apertura dei mercati, le nuove tendenze di localizzare attività economiche e delle tecnologie e dell'informazione.

Il termine di politiche di sviluppo del territorio, secondo Cicciotti (2005), comprende tre categorie di politiche; la prima è rappresentata dalle politiche di sviluppo regionale destinate a superare gli squilibri regionali, una seconda rappresentata dalle politiche locali di sviluppo con l'obiettivo di sviluppare e sfruttare le potenzialità endogene presenti su un territorio, ed infine le altre politiche con obiettivi prestabiliti a livelli

nazionali o sopranazionali (politiche macroeconomiche, industriali, per l'innovazione, politiche del lavoro, ecc.).

Il rapporto del territorio con l'attività economica diventa sempre più stretto nel senso che per ragioni di sostenibilità si deve tenere presente come contenere le attività ed essere consapevoli dei limiti di un territorio. Al interno di un territorio le interazioni sociali esterne al mercato dei beni e servizi, scambiati migliorano il benessere e nello stesso tempo rappresentano un input per i processi produttivi e rappresentano valori d'uso; anche se non rappresentano oggetto di scambio nelle relazioni di mercato, sono strumenti destinati a soddisfare i bisogni sociali; il consolidamento di tale valori rappresenta il capitale sociale ed è caratterizzato dalla capacità di influire sui comportamenti degli individui. Il concetto di capitale sociale risale all'inizio del secolo scorso quando Hanifan ha definito il capitale sociale "gli elementi tangibile con un'importanza maggiore a qualsiasi cosa nella vita di tutti i giorni: la volontà, l'amicizia, i rapporti e la partecipazione sociale fra i membri di un gruppo; se un individuo si avvicina ad un altro e quest'ultimo si avvicina agli altri, si determina il mettere insieme di capitale sociale" (Hanifan, 1916). Successivamente il concetto viene ripreso da Coleman (1988, 1990) nei suoi lavori riguardanti l'educazione e le interazioni sociali ed i lavori di Putnam (1993 e 2000) sul rendimento delle istituzioni; con riguardo alle istituzioni pubbliche Bruni e Zamagni (2004), precisano che il capitale sociale non rappresenta uno strumento alternativo nelle azioni pubbliche ma una base sulla quale realizzare un sistema di benessere efficiente, anche di fronte alle sfide della globalizzazione e "va riconosciuta la capacità di diventare partner attivi in un processo di programmazione degli interventi pubblici e nel processo di adozione di scelte strategiche".

Nato dal termine inglese *human capital*, il capitale umano viene compreso nelle risorse economiche a disposizione di una società (insieme all'ambiente e al classico capitale fisico). Infatti, la combinazione delle risorse a disposizione e delle loro qualità e quantità rappresenta l'input di una società ai fini di produrre beni e servizi. Il capitale umano rappresenta l'insieme delle risorse umane e in modo particolare si tratta di caratteristiche come istruzione, conoscenza, informazioni che permettono ad un individuo di svolgere un'attività. Se il capitale fisico include gli attrezzi, gli impianti, i macchinari, ecc. e viene costituito attraverso gli investimenti, il capitale umano non è rappresentato solo dalle persone; nelle vecchie teorie il capitale umano rappresentava soltanto forza lavoro necessaria per movimentare il capitale fisico e quindi produrre; oggi il capitale umano si intreccia nel processo produttivo, in parallelo con le nuove tecnologie

(considerate l'insieme di conoscenze utilizzate ai fini di realizzare un mezzo di produzione) e determina un cambiamento di approccio al livello globale e rappresenta un elemento chiave per il nostro benessere e non solo un fattore di lavoro; negli ultimi anni, il fattore lavoro rappresentato dal capitale umano ha conosciuto il mutamento di approccio nel senso dello sviluppo della qualità del lavoro come fattore determinante per la crescita e le caratteristiche principali del capitale umano sono l'istruzione e l'informazione (Morgan, 1999). L'importanza attribuita al capitale umano con riguardo alle nuove teorie di sviluppo economico emerge anche dagli interventi realizzati al livello istituzionale globale; Per esempio il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo, realizza degli indicatori specifici ai fini di misurare il capitale umano; fra questi indicatori si possono ricordare l'istruzione obbligatoria, l'istruzione secondaria, il numero di studenti all'estero, numero di scienziati nei centri di ricerca, indicatori di bilancio nazionali circa la pubblica istruzione, ecc.¹; gli indicatori considerati tendono a confondersi con gli indicatori generali considerati nelle analisi dello sviluppo, però lo sviluppo delle conoscenze e tecniche richiedono oltre le condizioni di vita anche opportunità di partecipare alla vita lavorativa senza discriminazioni di ogni tipo (Morgan, 2000).

Il capitale naturale, in generale viene inteso ed equiparato alle risorse naturali; non dobbiamo fermarci strettamente alle risorse ma si rende utile considerare anche la capacità dell'individuo di conservare l'ambiente, di sfruttarlo in maniera sostenibile; Perman (1996) faceva la distinzione fra due tipi di capitale: il capitale naturale e il capitale prodotto dall'uomo; a questo proposito invece si deve pensare al fatto che l'uomo per produrre il suo capitale usa il capitale naturale, quindi si rende obbligatorio un equilibrio fra i due tipi di capitale ai fini di assicurare uno sviluppo locale sostenibile e creare ricchezza.

La letteratura offre più attenzione al tema dello sviluppo locale e a questo proposito si rende utile ricordare Bartik (2003) che definisce lo sviluppo locale come "la capacità dell'economia locale di creare ricchezza per i propri residenti" e precisa che tale crescita si possa realizzare se le risorse locali come lavoro e terra (*jobs and land*) sono utilizzate in modo più produttivo. Lo sviluppo locale viene influenzato dalle attività dei governi locali e le politiche di sviluppo locale vengono intese come attività speciali svolte dai governi locali ai fini di promuovere sviluppo economico. Tali attività etichettate come "programmi di sviluppo economico" possono essere divise in due categorie; la prima

¹ <http://www.undp.org/>

categorie di attività si riferisce alla consulenza fornendo in tale modo assistenza personalizzata a diverse attività economiche individuate con lo scopo di generare maggiori benefici in termini di sviluppo economico; la seconda categorie si riferisce alle iniziative strategiche promosse dai governi locali, fra questi possono essere menzionate la tassazione, la spesa pubblica e le politiche regolatori dei governi ai fini di promuovere sviluppo economico locale. Per esemplificare l'orientamento dei governi per quanto riguarda sia gli ambiti di intervento maggiormente presi in considerazione che i limiti incontrati durante gli stessi interventi di sviluppo locale si rende utile ricordare il sondaggio realizzato da *International City/County Management Association (ISMA)* nel 1999 negli Stati Uniti; il sondaggio rivela gli ostacoli, i limiti incontrati più spesso allo sviluppo economico locale; tali barriere sono rappresentate dalla limitata disponibilità di terra (57% degli intervistati) sia fisica che compatibile con tutela ambientale, mancanza di lavoratori specializzati (47%), elevato costo della terra (41%), mancanza di capitali e finanziamenti (39%), opposizione dei cittadini (32%), numero limitato di grandi datori di lavoro (27%) e congestione del traffico (27). Per quanto riguarda invece i settori di riferimento considerati negli interventi per lo sviluppo locale essi sono rappresentati dall'industria manifatturiera, i servizi ed il commercio, la tecnologia e la comunicazione, il turismo, ecc; si rende molto utile su scala locale la realizzazione di valutazione dell'impatto scientifico-tecnologico di tali interventi, la coerenza fra le spese proposte e la possibilità di realizzare l'intervento proposto, la disponibilità di strumenti a disposizione e l'impatto economico sia locale che non locale.

Negli ultimi anni le politiche e le nozioni che definiscono lo sviluppo locale hanno subito un cambiamento d'approccio; in questo senso al livello europeo nascono delle nuove politiche per lo sviluppo locale considerando come un primo obiettivo principale la promozione di un maggior protagonismo dei soggetti locali e un secondo, che punta sulla cooperazione fra i soggetti pubblici e privati. Gli attori pubblici coinvolti vengono definiti a vari livelli: comuni, province, regioni, istituzioni statali ed europee mentre i soggetti privati sono rappresentati dalle associazioni ed organizzazioni, quale rappresentano sia gli interessi economici che gli interessi sociali e culturali; si rende utile invece sottolineare che lo sviluppo locale è influenzato da tutti governi locali e dagli attori politici ed amministrativi che avvolte possono generare anche effetti indiretti più importanti.

1.1.2. La sostenibilità dello sviluppo locale

Sia nella letteratura che nelle normative a tutti i livelli la parola “sviluppo” sempre più frequentemente si accompagna ad un altro concetto: quello di *sostenibilità*. La prima definizione di sostenibilità dello sviluppo è quella contenuta nel *Rapporto Brundtland*, dal nome della presidente della Commissione, la norvegese Gro Harem Brundtland, nel 1987 e poi ripresa dalla Commissione Mondiale sull’Ambiente e lo Sviluppo dell’ONU (96th Plenary Meeting, 11 December 1987, United Nations, general Assembly²):

“lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo che garantisce i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri”

Nel 1991 la *World Conservation Union, UN Environment Programme and World Wide Fund for Nature* definisce lo sviluppo sostenibile come “un miglioramento della qualità della vita, senza eccedere la capacità di carico degli ecosistemi di supporto, dai quali essa dipende”³, mentre nel 1994 l’ICLEI (*International Council for Local Environmental Initiatives*)⁴ fornisce un’ulteriore approccio definendo la sostenibilità come “Sviluppo che offre servizi ambientali, sociali ed economici di base a tutti i membri di una comunità, senza minacciare l’operabilità dei sistemi naturali, edificato e sociale da cui dipende la fornitura di tali servizi” emergendo la correlazione fra le tre dimensioni economiche, sociali ed ambientali.

In una prospettiva *top-down*, dal livello Europeo al livello nazionale, la Strategia per lo Sviluppo Sostenibile inizia con l’invito da parte del Consiglio Europeo di Helsinki nel mese di dicembre del 1999, il quale ha invitato la Commissione a elaborare una proposta di strategia a lungo termine per il coordinamento delle politiche per uno sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, sociale ed ecologico. La proposta è stata presentata dalla Commissione il 15 maggio 2001 e approvata al Consiglio Europeo di Goteborg nel giugno 2001. La strategia concentra l’attenzione sui problemi che rappresentano una minaccia grave o irreversibile per il benessere futuro della società europea la strategia contiene alcune concrete proposte per rendere più coerente il processo di elaborazione delle proprie politiche, indicando obiettivi specifici e misure necessarie per il loro raggiungimento. "Nei prossimi anni la strategia sullo sviluppo sostenibile dovrebbe fungere da catalizzatore per i politici e l’opinione pubblica,

² <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>

³ <http://www.iucn.org/>

⁴ <http://www.iclei.org>

diventando uno dei motori della riforma istituzionale e del cambiamento dei comportamenti delle imprese e dei consumatori." (Ministero dell'Ambiente, Quinto Piano di Azione Ambientale 2001). Le misure specifiche e gli obiettivi principali, così come previste nel Piano di Azione Ambientale, sono:

- "...la necessità di un'azione coerente in molte politiche diverse ..."
- "Limitare il cambiamento climatico e potenziare l'uso dell'energia pulita"
- "Affrontare le minacce per la salute pubblica"
- "Gestire le risorse naturali in maniera più responsabile"
- "Migliorare il sistema dei trasporti e la gestione dell'uso del territorio"

Restando al livello nazionale, la strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile è stata approvata dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) il 2 agosto 2002 la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile che individua per il prossimo decennio i principali obiettivi ed azioni per quattro aree prioritarie: clima; natura e biodiversità; qualità dell'ambiente e della vita negli ambienti urbani; uso sostenibile e gestione delle risorse naturali e dei rifiuti. "A tre settimane dal vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg" ha sottolineato il sottosegretario all'Ambiente e alla Tutela del Territorio, Francesco Nucara, "è significativo che l'Italia si doti di una Strategia in continuità con i principi di Rio 1992, con il sesto Piano d'Azione Ambientale dell'UE e con gli obiettivi fissati a Lisbona e poi a Goteborg in materia di piena occupazione, coesione sociale e tutela ambientale"⁵. In questo senso, per ognuna delle quattro aree prioritarie individuate vengono indicati obiettivi e azioni, che derivano dagli impegni che l'Italia ha sottoscritto individuando da una serie di indicatori di sviluppo sostenibile in grado di misurare il raggiungimento. Ogni qual volta sia possibile, agli indicatori di qualità ambientale, vengono associati obiettivi e tempi. Gli stessi indicatori devono essere utilizzati in futuro ad orientare le valutazioni di impatto sulla sostenibilità.

Le politiche di settore, a partire dalla valutazione ambientale, sono considerati strumenti d'azione e la Strategia prevede l'integrazione del fattore ambientale nei piani e programmi, l'integrazione del fattore ambientale nei mercati, la considerazione delle esternalità ambientali e la revisione sistematica dei sussidi esistenti ed il rafforzamento dei meccanismi di consapevolezza e partecipazione dei cittadini. In linea con queste

⁵ www.minambiente.it

indicazioni, il CIPE ha deciso il rafforzamento della sua Commissione dedicata allo Sviluppo Sostenibile, e l'istituzione di un Forum per lo Sviluppo Sostenibile.

Al livello mondiale viene riconosciuto il fatto che i cambiamenti climatici rappresentano una pressione costante per lo sviluppo sostenibile globale; da una parte i cambiamenti climatici potrebbero cancellare i progressi fatti nel raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, mentre da l'altra parte il controllo delle emissioni dipenderà in maniera sempre più maggiore della relazione esistente fra lo sviluppo tecnologico ed economico. L'uso continuo delle risorse da parte del genere umano fa sì che attraverso processo produttivi provoca quantità importanti di inquinamento a tutti i livelli; ai fini di assicurare uno sviluppo sostenibile si rende utile (o obbligatorio!) realizzare un equilibrio degli ecosistemi con le attività svolte dall'umanità; l'aumento della popolazione e crescita economica in attuazione da parte dei paesi emergenti sollecitano più risorse e maggiori consumi, ma queste tendenze globali necessitano l'esistenza di una armonia fra l'ambiente, economia e società; il disegno di sviluppo sostenibile deve essere inquadrato dentro dei limiti riguardanti lo sfruttamento delle risorse non rinnovabili, il riciclo dei rifiuti, gas serra, desertificazione, ecc. Il Trattato di Amsterdam precisa con chiarezza la necessità di integrare l'ambiente nelle altre politiche di sviluppo, la riduzione degli sprechi e il rispetto dell'ambiente deve diventare "senso comune"; Il Programma Nazionale di Azione, nel documento Strategia Nazionale Ambientale per uno Sviluppo Sostenibile (Ministero dell'Ambiente, 2002) identifica cinque principali aree tematiche che possono essere riassunte come segue:

- la mitigazione dei cambiamenti climatici;
- la protezione della natura e della biodiversità;
- il miglioramento della qualità dell'ambiente e della vita;
- la gestione sostenibile delle risorse;
- gli ambienti urbani, del territorio e della società.

Il Ministero dell'Ambiente, mediante il Piano Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile precisa degli obiettivi e delle linee strategiche ai fini di conseguire uno sviluppo sostenibile su scala nazionale; tali linee strategiche sono suddivise per macrosettori; un primo macrosettore è rappresentato dal settore energetico, e le politiche si sviluppano per promuovere l'efficienza energetica, conservando l'energia per il riscaldamento e l'elettricità; un'altra linea strategica è rappresentata dalla promozione dell'efficienza per quanto riguarda la produzione dell'energia, attraverso l'implementazione di nuove

tecnologie ad alto rendimento; non meno importante costituisce lo spostamento di quote importanti di passeggeri e merci dal trasporto individuale su strada su quello collettivo o su ferro o per mare.

Con riguardo alle attività industriali si intende promuovere lo sviluppo di tecnologie pulite e dei prodotti a un basso impatto ambientale e un allargamento della partecipazione delle attività industriali al risanamento delle superficie industriali; si rende importante anche l'attività di spostamento degli impianti industriali urbani con alto rischio per quanto riguarda l'inquinamento e rischio di incidente.

La sostenibilità nel settore agricolo si deve implementare attraverso lo sviluppo delle attività agricole compatibili con l'ambiente, salvaguardando e ripristinando le superficie destinate alle attività agricole, sviluppando dei progetti di conversione dei terreni agricoli in terreni coperti di foreste.

I trasporti, come già noto, rappresentano una percentuale molto alta per quanto riguarda il loro apporto all'inquinamento globale; in tale senso, la Comunità proporrà una serie di misure al fine di ridurre per quanto possibile l'inquinamento e l'impatto provocato dai trasporti; le linee di azione proposte sono rappresentate da l'incoraggiamento delle amministrazioni pubbliche per inserire nei loro piani di sviluppo del territorio decisioni circa un futuro coordinato dei trasporti e la costruzione delle strade, sviluppare nuovi progetti di ricerca, innovativi, ai fini di scoraggiare l'incremento ulteriore di traffico e agevolare gli scambi di esperienze fra i vari paesi dell'Unione, studiare le possibilità di reagire attraverso la tassazione delle strade ai fini di contribuire a trovare di soluzioni per i problemi ambientali.

Un penultimo macrosettore è rappresentato dal turismo; lo sviluppo sostenibile in questo settore significa una maggiore tutela delle aree di interesse caratterizzate di fragilità e minacciate dal punto di vista ambientale o storico-culturale;

In particolare si deve tener conto delle aree di montagna e delle zone costiere, anche attraverso l'educazione dei turisti, nel senso di far si che loro diventino coscienti dei limiti di pressione turistica; questi obiettivi è possibile raggiungerli attraverso la diversificazione dell'offerta e un ingrandimento delle zone con potenziale turistico verso il turismo rurale, un turismo che non consuma ma riscopre.

Un ultimo macrosettore, ma non meno importante, è rappresentato dai rifiuti; gli obiettivi strategici con riguardo a questo aspetto sono rappresentati dall'avvio delle azioni verso una politica ai fini di diminuire la quantità e la loro pericolosità; l'introduzione di processi per un corretto smaltimento, individuando una loro corretta

destinazione mediante tecnologie compatibili con l'ambiente, diminuendo gli spostamenti e aumentando i controlli.

Il Piano Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, con riguardo al raggiungimento dei suddetti obiettivi, identifica cinque azioni considerate utili e necessarie: una prima azione è rappresentata dalla promozione di una minimizzazione dei rifiuti considerati pericolosi attraverso un uso minore di materiali tossici e approfondendo la conoscenza sulla gestione di tali rifiuti; la seconda azione viene identificata nel promuovere la capacità degli enti pubblici nel processo di gestione dei rifiuti attraverso norme e regolamenti coordinati sia al livello nazionale che internazionale (visto che il fenomeno della globalizzazione reagisce anche in questo settore). La promozione della cooperazione al livello mondiale per la gestione e gli spostamenti transfrontalieri dei rifiuti, attraverso l'adozione di normative ai fini di impedire l'esportazione di rifiuti pericolosi, così come previsto dalla Convenzione di Basilea. L'ultima azione è rappresentata dalla prevenzione dei traffici illegali di rifiuti pericolosi, attività che fa oggetto di azioni della criminalità organizzata da una parte all'altra del pianeta, cooperando e offrendo assistenza ai paesi che soffrono e sono destinatari di traffici illegali.

1.2. Politiche e strumenti per il riequilibrio territoriale e lo sviluppo locale

1.2.1. Le politiche di sviluppo territoriale

L'accresciuta attenzione per le problematiche di sviluppo locale, la moltiplicazione dei livelli di governo e la ripartizione tra di essi delle responsabilità in termini di programmazione e di sostegno finanziario alle iniziative, la necessità di un confronto sempre maggiore con altre realtà regionali nel contesto dell'Unione Europea ed in generale in relazione alle dinamiche di globalizzazione sono aspetti che vengono affrontati in modo sintetico in questa parte del lavoro.

L'obiettivo è infatti di proporre un quadro, per quanto assolutamente schematico, delle politiche di programmazione territoriale ed in generale degli interventi a sostegno dello sviluppo economico e della valorizzazione del territorio, quale strumento di supporto all'orientamento tra le iniziative, gli attori istituzionali e gli interlocutori pubblici e privati coinvolti. Emerge infatti in modo sempre più chiaro una forte esigenza di

coordinamento ed integrazione nelle azioni poste in essere ai vari livelli di governo ed anche nell'operato dei soggetti pubblici e privati dell'attività economica, al fine di garantire coerenza ed efficacia degli interventi. Tale esigenza è sottolineata del resto da un approccio basato sul concetto di sviluppo sostenibile, che necessariamente impone il coinvolgimento di diverse sfere, da quella economica, a quella sociale, a quella ambientale.

La Banca Mondiale precisa che le politiche di sviluppo locale hanno come principale obiettivo il raggiungimento della capacità del territorio di far crescere l'economia locale e la qualità di vita dei suoi abitanti ed è un processo collettivo dove gli attori pubblici, l'imprenditorialità, le associazioni di categoria, ecc. lavorano insieme per creare condizioni migliori per la crescita economica (Rapporto ISFOL, 1998). Inoltre si sottolinea il fatto che lo sviluppo economico locale offre ai governi locali, ai privati e alle comunità locali l'opportunità di lavorare insieme ai fini di migliorare le condizioni economiche locali; questo miglioramento è possibile raggiungerlo attraverso un potenziamento della competitività ed un aumento della crescita sostenibile; inoltre si precisa l'importante ruolo dei governi locali e del settore privato attraverso l'inclusione di piani sviluppo sostenibile dell'ambiente, sviluppo delle infrastrutture, dei beni immobili e della finanza nelle loro strategie di sviluppo. In questo senso, gli attori locali coinvolti nel processo di sviluppo locale rispondono ai loro bisogni di sviluppo attraverso diversi approcci che possono essere riassunti come segue:

- Assicurare un ambiente degli investimenti locali funzionale per lo sviluppo dell'imprenditorialità;
- Sostenere le piccole e medi imprese;
- Incoraggiare il start-up di nuove imprese;
- Attrarre investimenti esteri;
- Investire in infrastrutture;
- Sostenere nuove attività;
- Concentrarsi su alcune comunità svantaggiate.

La Banca Mondiale precisa, inoltre, che nella storia recente dello sviluppo locale possono essere identificate tre "ondate". Una prima ondata include il periodo dagli anni '60 fino ai primi anni '80, una seconda ondata è iniziata negli anni '80 per concludersi alla metà degli anni '90, ed un'ultima parte dagli anni '90 fino ad oggi. La tabella

seguito rappresenta queste tre fasi in funzione degli obiettivi principali e delle categorie di strumenti a cui si è fatto principalmente ricorso.

Tabella 1- Tre ondate dello sviluppo economico locale

Tre ondate dello sviluppo economico locale		
Ondata	Obiettivi	Strumenti
1° - 1960 - 1980	-investimenti nell'industria manifatturiera -incoraggiare gli investimenti esteri, in particolare investimenti esteri diretti	-concessione di fondi, sussidi -prestiti per lo sviluppo interno delle aziende -agevolazioni fiscali -sussidi per il grandi progetti di sviluppo delle infrastrutture
2° - 1980 – 1990	-sviluppo delle imprese esistenti -incoraggiare gli investimenti all'interno delle imprese, ma con particolare attenzione su certi settori e individuando aree geografiche specifiche	-incubatrici d'affari -assistenza e formazione per le piccole e medi imprese -supporto tecnico -aiuti per il start-up di nuove imprese -alcuni investimenti in infrastrutture hard e soft
3° - 1990 - oggi	-investimenti in infrastrutture soft -partenariato pubblico/privato -realizzazione di reti fra gli investimenti privati per la realizzazione di beni pubblici -investimenti rivolti all'aumento del vantaggio competitivo dell'area locale	-sviluppare delle strategie ai fini di far crescere le aziende locali -creare delle opportunità per la realizzazione degli investimenti locali competitivi -incoraggiare e sostenere la creazione di reti e collaborazioni -incoraggiare lo sviluppo di forza lavoro e istruzione

Fonte: Banca Mondiale

Per quanto riguarda l'organizzazione di una strategia per lo sviluppo economico locale, la Banca Mondiale sottolinea che una strategia di sviluppo dovrebbe realizzarsi come parte integrante di un processo strategico realizzato al livello regionale, locale (inteso come città) o rurale. Un piano strategico si deve assicurare che gli obiettivi previsti vengano raggiunti prendendo in considerazione il limite delle risorse disponibili; in questo contesto, la Banca Mondiale individua cinque passi per la realizzazione di una strategia per lo sviluppo locale; questi passi non sono limitativi ma possono essere adattati alle particolarità di ogni area e possono essere riassunti come segue: un primo passo è rappresentato dalla così detta "organizzazione degli impegni"; questo presuppone il fatto che una comunità dovrebbe iniziare la pianificazione di una strategia attraverso l'identificazione di gruppi di persone, istituzioni pubbliche, organizzazioni ed altri attori interessati allo sviluppo locale; le abilità e le risorse messe alla disposizione da parte degli attori coinvolti nel processo di sviluppo sono fondamentali per assicurare il successo dell'intervento. Un secondo passo identificato è rappresentato dalla realizzazione di una guida ai fini di concepire una valutazione dell'economia locale; questo significa che ogni comunità è caratterizzata da un set unico di attributi che possono influire sullo stato di avanzamento o rallentare il processo di sviluppo economico; il ruolo della valutazione dello stato dell'economia locale è quello di identificare i punti di forza e di debolezza, prendendo in considerazione le risorse umane disponibili e la disponibilità dei governi locali di partecipare agli interventi. L'obiettivo della valutazione è quello di realizzare un'immagine chiara del profilo economico del territorio sottoposto all'analisi, anche attraverso la realizzazione di una relazione del vantaggio comparativo e competitivo con i territori confinanti. La prossima tappa, riguarda l'organizzazione di una strategia ed è indirizzata verso la realizzazione della vera e propria strategia di sviluppo; in questo senso si rende utile inquadrare la realtà economica presente sul territorio e gli obiettivi dei programmi, progetti e/o azioni da realizzare; questo processo si dovrebbe realizzare attraverso il coinvolgimento degli *stakeholder* più importanti, dando loro la possibilità di manifestare i loro punti di vista e interessi, stabilendo nello stesso tempo il livello del loro coinvolgimento nell'implementazione dell'intervento per lo sviluppo; ai fini di sviluppare una strategia migliore è necessario realizzare il piano di azioni considerando in modo realistico il lavoro, le azioni ed il coinvolgimento finanziario delle autorità locali e considerando anche gli altri attori coinvolti (associazioni di categoria, università, ecc.). Lo scopo di questi azioni è quello di sottolineare i punti di forza e debolezza, sfruttare le opportunità ed evitare le minacce. Il penultimo passo considerato

è quello rappresentato dall'attività di implementazione della strategia stabilita nel passo precedente; tale implementazione dovrebbe realizzarsi attraverso un piano di azioni per lo sviluppo economico locale che dovrebbe contenere un monitoraggio condotto da strutture identificate e create al primo passo e successivamente realizzare una valutazione degli *outcome* di ogni specifico progetto; gli *outcome* devono essere raggiunti in seguito all'intero percorso prestabilito per la conquista di essi; a questo punto si sottolinea l'importanza del coinvolgimento delle istituzioni adatte nel coordinamento delle azioni. Infine, l'ultimo passo deve essere quello della revisione della strategia per lo sviluppo economico locale; un monitoraggio ed una valutazione realizzate con delle tecniche adatte aiutano alla quantificazione degli *outcome*, alla giustificazione delle spese, al miglioramento delle azioni da svolgere e allo sviluppo delle buone pratiche.

Per quanto riguarda il piano tecnico, al livello europeo si è sviluppato uno strumento specifico al fine di ridurre le distanze fra i due livelli: del governo istituzionale e della *governance* (Massello, 2001); lo strumento è rappresentato dalla "programmazione negoziata" sviluppando quadri e modalità di intervento in un'accezione "*bottom-up*"; tale approccio intende sostituire e integrare la modalità "*top-down*", dominanti e che ancora rappresentano la base dell'elaborazione delle politiche dell'Unione Europea. In questo senso, si considera una condizione per il successo della modalità verticale dal basso all'alto per sviluppo locale l'esistenza di un'identità territoriale; si rende utile sottolineare il fatto che un importante ruolo nello sviluppo economico locale hanno anche gli altri gruppi, soggetti che accanto al governo partecipano allo sviluppo locale; in tale senso si possono elencare le Camere di Commercio, le banche, le organizzazioni dei cittadini, il partenariato pubblico/privato, le fondazioni, le associazioni di categoria. Le nuove politiche di sviluppo riguardano forme di regolazione dell'economia e della società basate su accordi tra soggetti pubblici e privati ed emergono due approcci: uno *normato*, basato su un programma istituzionale che stabilisce le procedure di funzionamento ed un approccio *volontaristico* legato ad accordi nati su iniziativa autonoma dei soggetti locali (Amendola et al.2005).

Successivamente si può passare ad un'analisi della strategia di Lisbona, che rappresenta una nuova *baseline* per il raggiungimento dell'obiettivo lanciato dai capi di Stato e di governo dell'Unione Europea. Obiettivo della Strategia di Lisbona è di fare dell'Europa l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, entro 2010. Nel 2005 si è dovuto prendere atto del fatto che l'economia europea, invece di

guadagnare posizioni, starebbe perdendo terreno. I sondaggi d'opinione effettuati hanno rilevato che tra le prime preoccupazioni dei cittadini europei vi sono l'occupazione e lo stato dell'economia. Alla percezione del rischio dell'acuirsi in Europa di fenomeni di crisi economica e politica si associa la considerazione del fatto che la prima determini, in larga misura, la seconda; rilanciare crescita e occupazione significa rilanciare anche l'integrazione politica. La Strategia di Lisbona è entrata in una fase nuova e gli Stati membri hanno accettato una nuova responsabilità, impegnandosi ad attuare interventi specifici. I programmi costituiscono un punto di partenza per far progredire il programma globale ed è evidente che la crescita e l'occupazione meritano una priorità maggiore; a tale fine sono stati individuati alcuni settori chiave in cui l'intervento dell'Europa diventi determinante. Fra le azioni previste ai tali fini, possono essere ricordate le seguenti:

- La necessità di un incremento degli investimenti per la ricerca e l'innovazione, aumentando gli investimenti pubblici per permettere di soddisfare la domanda di beni e servizi dei cittadini;
- La creazione delle condizioni ottime per le PMI sia al livello nazionale che europeo e facilitare l'accesso ai finanziamenti; in questo senso i governi devono procedere allo sostenimento delle imprese in tutte le fasi del loro sviluppo, riducendo le procedure burocratiche;
- La società europea deve agevolare l'incremento dell'occupazione e favorire il prolungamento della vita attiva, come conseguenza dell'invecchiamento della popolazione; inoltre è necessario aiutare i cittadini per affrontare i cambiamenti e trovare nuovi sbocchi professionali;
- L'Europa deve adottare una politica energetica sicura e abbordabile, garantire un mercato interno, ottimizzare i vantaggi connessi ad un uso razionale dell'energia e delle fonti di energia rinnovabili.

Le azioni appena ricordate rappresentano la modalità di raggiungere gli obiettivi stabiliti al livello europeo e il Consiglio ha approvato un insieme di orientamenti integrati e strumenti giuridici, basati sugli articoli 99 e 128 del trattato, come uno dei mezzi per attuare la strategia di sviluppo. Ci sono tre ambiti d'intervento quali definiscono gli orientamenti integrati: il primo è rappresentato dalla dimensione macroeconomica, il secondo della dimensione microeconomica e in fine, il terzo, l'occupazione. Il primo ambito, quale riferisce l'aspetto macroeconomico, rappresenta la disciplina del bilancio

e costituisce la più importante sfida macroeconomica. La disciplina del bilancio è tipicamente formulata in termini di sostenibilità delle finanze e quale prevede riforme in materia delle pensioni, sanità e mercato del lavoro. Un'altra sfida correlata è quella di accrescere l'efficienza della pubblica amministrazione.

L'invecchiamento della popolazione rappresenta una pressione sulle finanze pubbliche e gli stati membri riconoscono che l'ammodernamento dei regimi pensionistici è una condizione essenziale per garantire la sostenibilità delle finanze che devono essere in relazione con la riduzione della disoccupazione, in modo particolare i costi legati ai sussidi, aumento del gettito fiscale.

La dimensione microeconomica rappresenta una priorità per gli stati membri; molti di essi hanno indicato delle misure per rafforzare la base industriale attraverso la promozione di *cluster*, ossia raggruppamenti di piccole e grandi imprese, istituti di ricerca che grazie alla cooperazione reciproca incidono positivamente sull'innovazione e sul trasferimento di tecnologie. Inoltre, parte dei programmi nazionali si concentra sull'importanza dell'infrastruttura dei trasporti, le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni. Su queste attività gli stati membri dovrebbero concentrarsi anche con l'aiuto delle risorse destinate alle politiche di sviluppo. Un ruolo chiave spetta all'istruzione per favorire l'atteggiamento nei confronti di un'imprenditorialità competitiva e per incentivare lo *start-up* di nuove imprese.

La dimensione occupazionale mira i programmi che dovrebbero attribuire maggiore importanza alla necessità di attrarre e mantenere sul mercato del lavoro un maggior numero di persone e con particolare sforzo per migliorare la situazione occupazionale delle donne, assistere i lavoratori anziani, favorire l'integrazione dei giovani e delle persone svantaggiate. Una maggiore attenzione andrebbe riservata alla nascita di ambiti di "*flessicurezza*", cioè realizzare di contratti di lavoro flessibili, delle politiche efficaci per il mercato di lavoro intese a facilitare lo spostamento da un impegno all'altro, associato ad un sistema di apprendimento permanente.

Infine, con la comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo di primavera, del 25 gennaio 2006, si sottolinea il fatto che gli stati membri dovrebbero applicare i loro programmi nazionali di riforma integralmente e nei tempi stabiliti; in questo senso il Consiglio stabilisce quattro azioni per aumentare la crescita e l'occupazione che possono essere riassunte in seguito:

- aumentare la spesa in R & S insieme alle azioni destinate a migliorare l'infrastruttura educativa ed a promuovere l'eccellenza del sistema scolastico;

- migliorare l'accesso ai mercati e la concorrenza, attraverso delle misure energetiche contro gli accordi di fissazione dei prezzi e di ripartizione dei mercati, che comportano un aumento dei costi e danneggiano il consumatore.
- affrontare l'invecchiamento demografico attraverso politiche pensionistiche, politiche di adattabilità nei mercati di lavoro.
- rendere più efficiente e integrata la politica europea in materia di energia per garantire una disponibilità sufficiente ed a prezzi competitivi, anche attraverso delle politiche di risparmio di energia e sfruttando il potenziale delle fonti di energia rinnovabili, come i biocombustibili e la biomassa.

Una delle normative comunitarie più recenti in materia, il regolamento del Consiglio 1083/2006, stabilisce che l'azione condotta dalla Comunità è volta a rafforzare la coesione economica e sociale dell'Unione europea allargata per promuovere uno sviluppo armonioso, sostenibile ed equilibrato della Comunità al fine di ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali: L'azione integra le priorità comunitarie a favore dello sviluppo sostenibile rafforzando la crescita, la competitività, l'occupazione e l'inclusione sociale e nello stesso tempo tutelando e migliorando la qualità dell'ambiente.

Un problema l'adozione di una linea politica può comportare consiste nel fatto che essa rappresenta un intervento di cui si temono le eventuali conseguenze che possono emergere sia dal punto di vista sociale, che dal punto di vista economico o altro, in quanto potrebbe venire in contrasto con gli interessi degli *stakeholder* o di altre comunità anche non direttamente interessate. Il processo è caratterizzato da diversi problemi di ordine economico, politico, teorico che il decisore deve affrontare, e definite le priorità deve tradurre “delle intenzioni politiche in *policy* e realtà programmatiche” (Boyle e Lemaire, 1999).

Una volta stabilite le cause delle problematiche, si impone come necessaria la definizione del percorso da seguire, e delle modalità dell'agire per il completamento degli obiettivi che il decisore o gli *stakeholder* ritengono a raggiungere. Questa attività richiede un'analisi molto attenta e rigorosa, considerando gli obiettivi come *programme theory*, cioè: “le supposizioni circa che cosa il progetto è chiamato a conseguire e come ci si attende che questo conseguimento effettivamente si realizzi” (Bemelmans-Videc et al, 1998).

I soggetti partecipanti all'intervento assumono sempre di più ruoli attivi nei processi decisionali; questo succede sia al livello di tipo amministrativo sia in

un'interdipendenza fra legislatore e diversi gruppi interessati, oppure indipendentemente dagli *stakeholder* presso i *policy maker*, che potrebbero assumerle forme giuridiche di una società di diritto privato controllata da un soggetto pubblico, come per esempio Fidi Toscana S.p.A, o associazioni imprenditoriali come Confindustria, oppure agenzie per lo sviluppo, molto diffuse nei paesi anglosassoni.

I partecipanti ai processi decisionali e/o diversi gruppi interessati di una politica di sviluppo devono pensare ad una mobilitazione delle risorse presenti sul territorio in una nuova prospettiva, alla luce cioè di un diverso rapporto che si dovrebbe instaurare fra le autorità locali e il settore privato. I nuovi legami esistenti ormai fra il territorio rurale, ambiente, trasporti, ecc. implicano che le politiche debbano orientarsi verso una considerazione locale, regionale e nazionale con riguardo alle potenzialità di sviluppo. Inoltre, le strategie di sviluppo regionale e locale dovrebbero orientarsi di più verso i bisogni comuni europei, anche attraverso la realizzazione di una rete in grado di fornire scambio di informazioni e *best practice* ai fini di ottenere una maggiore efficienza in seguito alle implementazioni dei programmi. I partenariati hanno il ruolo di assicurare una partecipazione *bottom-up* migliore, di introdurre delle idee innovative in grado di creare un sistema di rete fra diverse politiche e settori.

L'Unione Europea, ai fini di ridurre le disparità di reddito esistente fra diverse regioni presenti sul territorio del vecchio continente, ha scelto di avviare una politica di coesione destinata in modo particolare a sostenere le regioni con un grado di sviluppo minore.

A partire dalla sottoscrizione dell'Atto Unico Europeo nel 1986, affermando che "la Comunità mira a ridurre il divario tra le diverse regioni e il ritardo delle regioni meno favorite", la coesione economica e sociale diviene un obiettivo primario (Fauri, 2001). I Fondi Strutturali, o "fondi a finalità strutturale", sono gli strumenti specificatamente dedicati a tale finalità. Tali fondi sono intesi come strumento per finanziare programmi di sviluppo, piuttosto che singoli progetti. I programmi devono venire definiti attraverso un processo di concertazione che coinvolga sia la Commissione, che gli stati membri e le regioni interessate.

Nella Programmazione 2000-2006 i programmi venivano definiti in ogni stato membro attraverso il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS). Dopo una serie di innovazioni introdotte nel 1999 (Reg. CE 1260/1999), gli strumenti a disposizione erano:

- i) il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR);
- ii) il Fondo Sociale Europeo (FSE);

- iii) il Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia in Agricoltura (FEOGA);
- iv) lo Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (SFOP);
- v) il Fondo di Coesione.

A fianco di questi strumenti, va ricordato il ruolo della Banca Europea per gli Investimenti (BEI).

La politica europea di coesione rappresenta tuttora tale finalità, e intende dare l'opportunità all'Unione di modernizzare la sua economia. Per rispondere alle sfide attuali, l'Unione ha introdotto un nuovo quadro legislativo attraverso il quale intende definire le norme comuni per attuare i tre attuali i fondi di finanziamento che, come noto, per la nuova programmazione 2007-2013, sono passati da sei a tre (FESR, FSE e Fondo di Coesione)⁶. Ai fini di garantire operato più efficace, gli strumenti finanziari sono stati infatti riorganizzati (Reg.CE 1083/2006), adottando un regolamento specifico per ciascuno di loro. Attraverso tali regolamenti, emanati dalla Commissione nel 2006, viene anche introdotto il principio di proporzionalità ai fini di rendere più scorrevole l'*iter* amministrativo. Accanto al nuovo principio introdotto, l'Unione procede alla sostituzione di norme di ammissibilità comunitarie con quelle nazionali e locali, invitando gli stati membri a garantire maggiore comunicazione e trasparenza fra di loro.

Dalle nuove politiche previste al livello Europeo emerge la scelta della Commissione di concentrarsi su un approccio strategico, semplificando l'accesso ai fondi. Nel periodo 2007-2013, quindi, i tre fondi ed i corrispondenti tre nuovi obiettivi integrano le precedenti missioni: Interreg III rientra nell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea", i programmi Urban II ed Equal 1, negli obiettivi "Convergenza" e "Competitività regionale e occupazione", il Leader + insieme al Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEOGA) diventano il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), mentre lo strumento di orientamento per la pesca diventa il Fondo europeo per la pesca (FEP).

Gli ultimi due, FEASR e FEP hanno base giuridiche proprie e sono esclusi dall'ambito politica di coesione.

Nella Programmazione 2007-2013 la definizione dei programmi avviene, secondo il Regolamento generale sulla politica di coesione comunitaria, secondo un approccio programmatico strategico e mediante il raccordo organico della politica di coesione con

⁶ Una trattazione più dettagliata degli strumenti e delle loro finalità è rimandata ai paragrafi 1.2.2. e 1.2.3.

le strategie nazionali degli stati membri. In tal senso, l'Italia ha presentato i propri obiettivi all'Unione Europea attraverso la redazione di un Quadro Strategico Nazionale (QSN) finalizzato al successivo indirizzo delle risorse coinvolte. La stesura preliminare del QSN, alla quale hanno contribuito i documenti delle Strategie Preliminari Regionali, dopo una fase di negoziazione viene quindi approvato dalla Commissione. Il QSN per l'Italia⁷ è stato approvato il 13 luglio 2007 (Ministero dello Sviluppo Economico, 2007).

La dimensione strategica della nuova politica comunitaria è caratterizzata dagli elementi emersi dalla nuova regolamentazione: l'orientamento strategico comunitario e il quadro di riferimento strategico nazionale, attraverso i quali gli stati membri devono tradurre le priorità comunitarie in priorità nazionali, in coerenza con la strategia di Lisbona.

La nuova normativa prevede come assi principali la ricerca e sviluppo tecnologico, l'imprenditorialità e l'innovazione, trasporti, energia, la conservazione dell'ambiente, maggiori investimenti nel capitale umano, nuove politiche del mercato di lavoro.

1.2.2. Il Programma comunitario 2007-2013: i nuovi obiettivi

L'Unione Europea si trova ad affrontare le sfide dovute alla globalizzazione, all'apertura dei liberi scambi, ai nuovi livelli raggiunti della tecnologia, allo sviluppo di una società della conoscenza, all'invecchiamento della popolazione e al fenomeno migratorio. Noto il rallentamento della crescita economica nell'UE a partire dal 2001 e la nuova dimensione della disoccupazione, l'Unione dovrebbe sfruttare l'attuale tendenza alla ripresa. In questo senso si rende utile ricordare la Strategia di Lisbona, il Consiglio di Nizza del dicembre 2000 che ha tradotto gli obiettivi stabiliti a Lisbona per quanto riguarda la riduzione della povertà attraverso una strategia per l'inserimento sociale; al Consiglio di Goteborg del giugno 2001 si estende la Strategia di Lisbona tenendo conto della protezione dell'ambiente e la realizzazione di un modello di sviluppo più sostenibile. Nella proposta fatta della Commissione nel 2004, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, si specifica che per realizzare gli obiettivi proposti la politica di coesione rappresenta un importante elemento e che "sviluppo e coesione si

⁷ Il documento definitivo è stato approvato dalla Conferenza Unificata Stato – Regioni con intesa del 21 Dicembre 2006, e dal CIPE nella seduta del 22 Dicembre 2006.

sostengono a vicenda”. Lo stesso documento precisa che una politica di coesione può contribuire ad una ripartizione dei benefici e ad una limitazione degli effetti negativi, diventare uno strumento strategico per la realizzazione degli obiettivi di Lisbona e Goteborg, attraverso programmi di sviluppo nazionali e regionali. Attraverso la riforma della politica di coesione si intende ottenere una maggiore efficienza, trasparenza e responsabilità; questo aspetto necessita individuare un approccio che “ne indichi chiaramente le priorità, che garantisca il coordinamento con il sistema della governance economica e sociale e che consenta un esame regolare e pubblico dei progressi compiuti”.

Al centro della politica di coesione e dei suoi strumenti per il periodo 2007-2013 si trova l’attenzione degli stati membri che dovranno impegnarsi per una crescita più intensa ed un aumento dei posti di lavoro per tutte le regioni dell’Unione Europea. La Commissione precisa che gli investimenti al livello europeo ammonteranno a 308 miliardi di euro con lo scopo di sostenere le agende regionali della crescita e di stimolare la creazione di posti di lavoro. L’82% dell’importo complessivo sarà destinato all’obiettivo “convergenza” di cui possono usufruire gli stati membri e le regioni più poveri. Nelle regioni rimanenti circa 16% dei Fondi strutturali saranno destinati al sostegno dell’innovazione, dello sviluppo sostenibile, all’accessibilità e progetti di formazione contestualmente all’obiettivo “competitività regionale e occupazione” e il rimanente 2% sarà disponibile per la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale nel contesto dell’obiettivo “cooperazione territoriale europea”. A questo punto si ritiene utile dare una breve presentazione degli obiettivi individuati al livello Europeo per passare successivamente alla presentazione degli strumenti previsti per il raggiungimento degli stessi obiettivi in un ambito semplificato e trasparente. La nuova politica di coesione, a partire dall’1 gennaio 2007 per un periodo di sette anni, è caratterizzata da rilevanti novità, anche in conseguenza dall’allargamento dell’UE a 27 concentrandosi su tre obiettivi principali: convergenza, competitività regionale e occupazione e cooperazione territoriale, obiettivi che brevemente sono precisati come segue:

- Il primo obiettivo, convergenza, mira ad accelerare la convergenza economica delle regioni europee meno avanzate creando condizioni più favorevoli alla crescita e all'occupazione, favorendo gli investimenti nelle persone e nelle risorse fisiche e l'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, stimolando

l'innovazione e la creazione di una società della conoscenza, aumentando la tutela dell'ambiente e l'efficienza amministrativa.

- Il secondo macro obiettivo è rappresentato dalla competitività regionale e occupazione, con il quale si vuole rafforzare la competitività e l'attrattiva delle regioni anticipando i cambiamenti economici e sociali e sostenendo l'innovazione, la società della conoscenza, l'imprenditorialità, la protezione dell'ambiente e la prevenzione dei rischi. Inoltre, l'obiettivo mira a potenziare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e garantire lo sviluppo del mercato del lavoro per rafforzare l'inclusione sociale.
- Infine, l'ultimo degli macro obiettivi previsti al livello europeo per il periodo 2007-2013 è rappresentato dalla cooperazione territoriale europea, che si pone la sfida di intensificare la cooperazione a tre livelli: cooperazione transfrontaliera attraverso l'elaborazione di programmi congiunti; cooperazione tra zone transnazionali; reti di cooperazione e di scambio di esperienze sull'intero territorio dell'Unione.

1.2.3. Tassonomia degli strumenti comunitari di solidarietà

Come già anticipato, tramite il FESR, il FSE, il Fondo di coesione, la BEI e altri strumenti finanziari comunitari si intende realizzare nuovi obiettivi di “convergenza”, “competitività regionale e occupazione”, “cooperazione territoriale europea”.

L'obiettivo di convergenza è volto, appunto, ad accelerare la convergenza tra stati membri e delle regioni più povere nei confronti di quelle maggiormente sviluppate, migliorando la qualità degli investimenti in capitale fisico e umano e le condizioni per la crescita e l'occupazione. Inoltre intende promuovere lo sviluppo dell'innovazione e della società della conoscenza, l'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali e la tutela dell'ambiente. Questo obiettivo costituisce la priorità dei Fondi.

Con il secondo obiettivo di competitività regionale e occupazione si punta a rafforzare la competitività delle regioni anticipando i cambiamenti economici e sociali, inclusi quelli connessi all'apertura degli scambi, tutelando l'ambiente e migliorare l'accessibilità e l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese.

Il terzo obiettivo, di cooperazione territoriale europea, è inteso a rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali e rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze.

A supporto delle politiche la Commissione ha adottato una serie di Regolamenti ai fini di definire il meglio possibile sia le azioni da svolgere ai livelli europei e regionali che i campi di applicazione per ognuno dei fondi stabili al livello europeo ai fini di raggiungere gli i tre macro obiettivi stabiliti; in tale merito si rende opportuno ricordare i più significativi regolamenti emanati dalle istituzioni europee.

Attraverso il Regolamento (CE) n. 1080/2006, si definiscono i compiti ed il campo di applicazione del FESR con riguardo ai tre obiettivi principali previsti: «Convergenza», «Competitività regionale e occupazione» e «Cooperazione territoriale europea». Il Fondo contribuisce quindi al finanziamento di interventi ai fini di rafforzare la coesione economica e sociale eliminando le principali disparità regionali esistenti e sostenendo forme di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale.

Il Regolamento (CE) n. 1081/2006, relativo al FSE è destinato alla costruzione delle politiche degli Stati membri ai fini di ridurre le disparità occupazionali esistenti a tutti i livelli: nazionale, regionale e locale. In seguito, il Regolamento (CE) n. 1082/2006 invece, relativo ad un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) è nato con l'obiettivo di creare delle facilità e promuovere la cooperazione fra tutti i livelli: interregionale, transnazionale e transfrontaliera. Lo scopo di tali cooperazioni è quello di rafforzare la coesione economica e sociale. Successivamente viene adottato il Regolamento (CE) n. 1083/2006, che abroga il Regolamento (CE) n. 1260/1999, recante disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo e sul Fondo di Coesione. Il nuovo regolamento stabilisce obiettivi a cui i Fondi strutturali, il Fondo di Coesione e gli altri strumenti finanziari disponibili contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi stabiliti per la coesione. Lo stesso regolamento sottolinea i principi e le norme per quanto riguarda il partenariato, la valutazione, la programmazione, il controllo e la gestione degli interventi previsti. Successivamente con il Regolamento (CE) n. 1084/2006, istitutivo del Fondo di Coesione, allo scopo di rafforzare la coesione economica e sociale dell'Unione, promuove lo sviluppo sostenibile e prende in considerazione il fabbisogno specifico di investimenti e infrastrutture di ogni beneficiario.

Il raggiungimento dei sopraindicati obiettivi avverrà attraverso le sovvenzioni mediante le risorse finanziarie del FESR, del FSE e del Fondo di Coesione, conformemente ai principi stabiliti nel trattato. Inoltre la normativa europea precisa che l'assistenza dei Fondi deve considerare sia le peculiarità economiche e sociali che quelle territoriali, ovviamente secondo dalla natura dei fondi stessi. In questo senso, nello stesso documento, si precisa che l'assistenza deve riguardare lo sviluppo regionale sia dal

punto di vista del rinnovamento urbano che rurale e delle zone dipendenti dalla pesca, interessando nello stesso tempo anche le zone svantaggiate geograficamente (ultraperiferiche: Guadalupa, Guiana francese, Martinica, Riunione, Azzorre, Madeira e isole Canarie), nonché le zone settentrionali (a bassa densità di popolazione) e le zone di montagna.

Ciascuno dei Fondi europei contribuisce al conseguimento dei tre obiettivi secondo la seguente ripartizione: l'obiettivo "convergenza" con l'assistenza del FESR, FSE e Fondo di Coesione; l'obiettivo "competitività regionale e occupazione" con il contributo del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, e Fondo Sociale Europeo, mentre l'obiettivo "cooperazione territoriale europea" attraverso Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

Con il regolamento (CE) n. 1080/2006, si stabiliscono i compiti ed il campo di applicazione del FESR con riguardo agli obiettivi «Convergenza», «Competitività regionale e occupazione» e «Cooperazione territoriale europea». Il suddetto Fondo ha il ruolo di contribuire per gli interventi che hanno come destinazione il rafforzamento della coesione economica e sociale. Tale rafforzamento avviene attraverso l'eliminazione delle principali disparità regionali esistenti e sostenendo la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale; quindi contribuisce al finanziamento di investimenti produttivi destinati alla creazione e mantenimento di posti di lavoro, in primo luogo attraverso aiuti agli investimenti nelle piccole e medie imprese, investimenti in infrastrutture, sostenendo nello stesso tempo lo sviluppo di potenziale endogeno mediante misure di sostentamento per lo sviluppo regionale e locale.

Per quanto riguarda gli obiettivi "convergenza" e "competitività regionale e occupazione" il regolamento (CE) n. 1081/2006 relativo al Fondo Sociale Europeo precisa l'ambito di applicazione dell'intervento, stabilendo come priorità il miglioramento delle conseguenze dovute ai cambiamenti economici attraverso una crescita dell'adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori promovendo nelle risorse umane maggiori investimenti attraverso l'aumento delle qualifiche e delle competenze. Un'ulteriore priorità stabilita dallo stesso regolamento si riferisce al miglioramento dell'accesso all'occupazione in parallelo con la prevenzione della disoccupazione di lunga durata e quella giovanile. Infine, ai fini di contribuire ad una integrazione sostenibile nel mondo del lavoro e combattere la discriminazione si rende utile potenziare l'inclusione delle persone svantaggiate.

Con riferimento all'ammissibilità geografica, ai sensi del Regolamento CE n. 1059/2003 la Commissione precisa quali sono le regioni che potranno accedere ai finanziamenti previsti dai Fondi strutturali. Tali regioni sono quelle corrispondenti al

livello II (NUTS II) della Nomenclatura delle Unità Territoriali, dove il prodotto interno lordo (PIL) pro capite (considerato per gli ultimi tre anni disponibili) sia sotto il 75% della media dell'unione, mentre le regioni con il PIL pro capite fra 75% e 100% saranno ammissibili soltanto su una base specifica. L'eccezione prevista dal Regolamento si riferisce, ai fini della cooperazione transfrontaliera e per garantire una coerenza della cooperazione, all'ammissibilità ai finanziamenti per le regioni di livello NUTS III collocate lungo le frontiere terrestri e lungo quelle marittime (situate ad un massimo di 150 chilometri).

In seguito si rende utile precisare che i Fondi previsti dai regolamenti adottati dalla Commissione rappresentano un'assistenza complementare alle misure previste dai singoli paesi membri, dalle regioni o da altri attori al locale; inoltre si precisa che gli interventi devono essere coerenti con le azioni, politiche e priorità previste al livello dell'Unione; tale coerenza deve essere precisata nei programmi operativi e nel Quadro Strategico Nazionale di ogni singolo paese membro.

La Commissione ha deciso che l'intervento dei Fondi deve realizzarsi in un ambito di cooperazione; tale cooperazione viene denominata dalla stessa Commissione "partenariato" e coinvolge la Commissione e lo Stato membro. Lo Stato, precisa la normativa europea, deve organizzare il partenariato con organismi e autorità, in particolare "le autorità regionali, locali, urbane e le altre autorità pubbliche competenti; le parti economiche e sociali; ogni altro organismo appropriato che rappresenti la società civile, i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi responsabili della promozione della parità tra uomini e donne." I partner scelti dovrebbero essere i più rappresentativi su diversi livelli prendendo in considerazione "la parità tra uomini e donne e lo sviluppo sostenibile, tramite l'integrazione di requisiti in materia di tutela e miglioramento ambientale".

In seguito si rende utile fare alcune precisazioni previste dalla normativa europea per quanto riguarda la realizzazione dei grandi progetti; la normativa precisa che i Fondi possono finanziare anche i "grandi progetti" il cui costo totale supera i 25 milioni di euro nel caso dell'ambiente e i 50 milioni di euro negli altri settori. L'autorità di implementazione del progetto, in questo caso, deve trasmettere alla Commissione le seguenti informazioni (previste all'art.39 del Regolamento CE 1080/2006):

- l'organismo responsabile dell'attuazione;
- la natura dell'investimento, la descrizione, la dotazione finanziaria e la localizzazione;

- i risultati degli studi di fattibilità;
- il calendario per l'attuazione del progetto;
- l'analisi costi-benefici, la valutazione dei rischi e l'impatto prevedibile sul settore interessato;
- la garanzia del rispetto del diritto comunitario;
- la valutazione di impatto ambientale;
- la giustificazione del contributo pubblico;
- il piano di finanziamento (le risorse finanziarie totali e il contributo previsto dei Fondi o altre istituzioni).

Successivamente la Commissione valuterà il progetto anche appellando ai consulenti esterni, offrendo agli Stati sostegno metodologico, concordando dei valori per quanto riguarda i parametri dell'analisi costi-benefici. In questo senso la Commissione attraverso il Dipartimento Generale per le Politiche Regionali, ha realizzato delle Linee Guida per le metodologie di valutazione, in modo particolare per la valutazione ex-ante per la nuova programmazione 2007-2013, *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: ex-ante Evaluation*, aspetti che verranno presi in considerazione nel capitolo 3 del presente lavoro.

1.2.4. Politiche nazionali e locali

Si ritiene utile a questo punto proporre un'analisi delle politiche di sviluppo locale al livello nazionale e locale. Per quanto riguarda il livello locale si è deciso di esemplificare l'analisi delle politiche con il caso dell'Emilia Romagna e le sue politiche di sviluppo territoriale.

Le nuove forme di aggregazione territoriale vengono stabilite con l'emanazione del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali", attraverso il quale al territorio viene attribuito un maggiore ruolo, quello di propulsione, sviluppo e valorizzazione. Viene infatti modificato il ruolo degli enti locali, che devono essere fondati sul principio di sussidiarietà. Il principio di sussidiarietà viene ratificato al livello nazionale con la Legge 439/1989 e la Legge 142/1990, in seguito alla Carta Europea delle Autonomie Locali di Strasburgo del 15 ottobre 1985). Successivamente il Trattato di Maastricht definisce il principio e viene

inserito nel Trattato istitutivo dell'Unione Europea. Per esemplificare, è possibile fare riferimento alle comunità montane⁸: esse hanno l'obbligo di adottare piani pluriennali di opere ed interventi; i piani devono individuare tutti gli strumenti idonei ai fini di raggiungere gli obiettivi di sviluppo socioeconomico compresi gli obiettivi previsti al livello europeo, nazionale e regionale. Le finalità dei piani pluriennali di sviluppo sono rappresentate dal consolidamento e sviluppo delle attività economiche e nel miglioramento dei servizi. Oltre a questa finalità principale essi individuano le priorità di realizzazione degli interventi di salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente mediante il riassetto idrogeologico, la sistemazione idraulico-forestale, l'uso delle risorse idriche, la conservazione del patrimonio monumentale, dell'edilizia rurale, dei centri storici, del paesaggio rurale e montano, da porre al servizio dell'uomo a fini di sviluppo civile e sociale (l'art. 28, D.Lgs. 267/2000).

Restando al livello nazionale, nel mese di giugno 2006, a partire dalla riforma della politica comunitaria di coesione, e dalle decisioni comuni dello Stato, Regioni ed Enti locali, in seguito alle intese sulle *“Linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013”* il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dello Sviluppo Economico, definisce il Quadro Strategico Nazione (QSN) per la politica regionale di sviluppo 2007-2013. A partire dall'esperienza realizzata precedentemente, nel periodo 2000 – 2006, si possono considerare le lezioni vissute al fine di perseguire le priorità strategiche e raggiungere i nuovi obiettivi stabiliti per il periodo 2007-2013. A questo proposito, all'art 27 del Regolamento generale sui Fondi Strutturali Europei è previsto quindi il QSN in seguito ad un percorso partenariale con lo scopo di definire degli indirizzi operativi ai fini di promuovere lo sviluppo. A questo proposito vengono stabilite due modalità di politiche, una ordinaria ed una regionale che condividono la loro attenzione sull'articolazione del territorio *“nell'ambito di uno respiro strategico nazionale”* (Cap. I, QSN). Le due modalità di politiche sono gestite dal Centro e dalle Regioni e hanno delle finalità e canali di finanziamento diversi; mentre le risorse dei bilanci servono per attuare la politica ordinaria, la politica regionale è finanziata da risorse diverse, aggiuntive, come quelle comunitarie (attraverso i Fondi Strutturali) e quelle nazionali (fondo di cofinanziamento nazionale ai Fondi strutturali). Attraverso questo documento vengono quindi stabilite le priorità, le regole e gli obiettivi della politica di sviluppo. La politica

⁸ Per una trattazione più ampia relativamente alle comunità montane, si veda il paragrafo 5.1.3. del presente lavoro.

di sviluppo per il periodo 2007 – 2013, viene delineata nel QSN, in seguito ad un’analisi delle cause dei problemi sociali e produttivi del paese; la politica viene quindi orientata a partire dal primo e secondo memorandum sulla riforma della politica di coesione, in seguito alle conclusioni ministeriali sulla politica di coesione del 20 ottobre 2003 e dalle già menzionate “Linee guida per l’elaborazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013” (Memorandum italiano sulla coesione economica e sociale, giugno 2001; Riforma della politica regionale di coesione comunitaria, dicembre 2002; “Linee guida per l’elaborazione del Quadro Strategico Nazionale 2007/2013, approvate con intesa della Conferenza Unificata del 3 febbraio 2005; Delibera CIPE 77/2005 “Attuazione delle Linee guida per l’impostazione del QSN”). Ai fini di raggiungere una migliore definizione della strategia nazionale di sviluppo, nel QSN vengono sottolineati gli aspetti più importanti sui quali indirizzare gli sforzi; uno degli aspetti più importanti, così come previsto nel documento QSN, è rappresentato dai quattro macro-obiettivi divisi in priorità tematiche; un primo macro-obiettivo è rappresentato dallo sviluppo dei circuiti della conoscenza, un secondo riferito alla crescita della qualità della vita, sicurezza e l’inclusione sociale, successivo riferito al potenziamento delle filiere produttive e dei servizi, ed in fine, l’ultimo è rappresentato dall’internazionalizzazione dell’economia, della società e delle Amministrazioni. Ai fini delle finalità della programmazione 2007-2013 e dei quattro macro-obiettivi vengono identificate a questo proposito dieci priorità tematiche che possono essere integrate nei macro-obiettivi come segue:

- Sviluppare i circuiti della conoscenza attraverso il miglioramento e la valorizzazione delle risorse umane (priorità n.1) promovendo, valorizzando e diffondendo la Ricerca e l’innovazione per la competitività (priorità n.2);
- Aumentare la qualità della vita, la sicurezza e l’inclusione sociale attraverso l’uso sostenibile delle risorse (priorità n.3) e attraverso l’inclusione sociale, servizi per la qualità della vita e l’attrattività territoriale (priorità n. 4)
- Aumentare le potenzialità produttive, dei servizi e la concorrenza valorizzando le risorse endogene del territorio (priorità n.5), creando delle *network* per la mobilità (priorità n.6), competitività dei sistemi produttivi e occupazione (priorità n.7) e attrattività delle città e sistemi urbani (priorità n.8);
- L’internazionalizzazione e la modernizzazione attraverso l’apertura internazionale e attraverso l’attrazione degli investimenti (priorità n.9) ed in fine la *governance* (priorità n.10).

Con riguardo al primo macro-obiettivo, “promozione dei circuiti della conoscenza” si ritiene utile sottolineare che include le prime due priorità; la prima “Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane” destinata allo scopo di promuovere alti livelli di competenze, equità di accesso e rendere possibile un apprendimento continuo nella popolazione e la seconda “Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell’innovazione per la competitività” che sancisce l’importanza del capitale umano nei processi innovativi.

Il secondo macro-obiettivo fa riferimento alla qualità della vita, alla sicurezza e all’inclusione sociale dei territori, obiettivi realizzabili attraverso le successive due priorità identificate, priorità n. 3 e 4: “Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo” rispettivamente “Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l’attrattività territoriale” che dovrebbero realizzarsi attraverso l’impegno sul capitale umano coinvolto ed in possesso di un legame superiore alle iniziative territoriali di quanto coinvolto nel passato.

Il successivo macro-obiettivo riguarda il potenziamento delle filiere produttive, servizi e la concorrenza, intese come un obiettivo importante della politica regionale; tale azione intende perseguire diversi itinerari tenendo conto degli ambiti di intervento, dei territori, delle condizioni di contesto, dando importanza alla non-frammentazione eccessiva degli interventi allo scopo di ottenere impatti più rilevanti; all’interno di questo obiettivo si ritrovano quattro delle priorità menzionate: la priorità 5 “Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l’attrattività per lo sviluppo”, valorizzando le risorse naturali e culturali endogene, la priorità 6 “Reti e collegamenti per la mobilità” con riferimento all’individuazione delle condizioni per la creazione delle network a diversi livelli e fra diversi attori, la priorità n. 7 “Competitività dei sistemi produttivi e occupazione” in sinergie con le priorità n. 2 (già precisata precedentemente) e priorità n. 8 (“Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani”) allo scopo di raccogliere delle opportunità specifiche per un’integrazione migliore delle risorse umane, realizzazione di aggregazioni fra i soggetti presenti sul territorio anche attraverso lo sviluppo di servizi nella scienza e per le *new technology*.

L’ultimo macro-obiettivo individuato nel QSN, l’internazionalizzazione e la modernizzazione della società, dell’economia e dell’amministrazione rappresenta la condizione necessaria per “l’innescio di recuperi di produttività” (Cap.II, II.2.5. QSN); ai fini di promuovere l’offerta turistica di un territorio nasce la priorità n. 9 “Apertura internazionale e attrazione di investimenti e risorse”; per quanto riguarda il recupero

della produttività, il documento precisa che le politiche devono essere volte all'eliminazione delle carenze e all'aumento della qualità dei servizi pubblici, e vengono definite nella priorità n. 10: "Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci"; a questo punto si rende utile menzionare che il QSN precisa che all'interno di ogni singola priorità si deve trovare la dimensione territoriale delle politiche regionale.

Nella Regione Emilia Romagna, attraverso la Legge Regionale 20/2000, all'art.26 si definisce il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) e precisa lo strumento di pianificazione come caratteristica del territorio provinciale ai fini di definire l'assetto del territorio ed i piani di azione della programmazione regionale, ai sensi dell'art.26, comma 2; il PTCP quindi "recepisce gli interventi definiti a livello nazionale e regionale, relativamente al sistema infrastrutturale primario e alle opere rilevanti per estensione e natura; individua, anche in attuazione degli obiettivi della pianificazione regionale, ipotesi di sviluppo dell'area provinciale, prospettando le conseguenti linee di assetto e di utilizzazione del territorio; definisce i criteri per la localizzazione e il dimensionamento di strutture e servizi di interesse provinciale e sovracomunale; definisce le caratteristiche di vulnerabilità, criticità e potenzialità delle singole parti e dei sistemi naturali ed antropici del territorio e le conseguenti tutele paesaggistico ambientali; definisce i bilanci delle risorse territoriali e ambientali, i criteri e le soglie del loro uso, stabilendo le condizioni ed i limiti di sostenibilità territoriale ed ambientale delle previsioni urbanistiche comunali che comportano rilevanti effetti che esulano dai confini amministrativi di ciascun ente". In particolare, con riguardo alle zone di montagna fin dall'inizio degli anni settanta, in Italia, con la Legge 3/12/1971 n. 1102 recante norme per lo sviluppo della montagna, si è istituito una nuova figura di soggetto di diritto pubblico: la comunità montana, in attuazione degli articoli 44 e 129 della Costituzione. Alla Comunità Montana viene attribuito il ruolo di valorizzazione del territorio montano, attraverso il coinvolgimento e la partecipazione delle popolazioni residenti, predisponendo e attuando programmi di sviluppo e dei piani territoriali.

2. La domanda di valutazione nell'evoluzione del dibattito internazionale: un'analisi dal livello europeo al livello locale

2.1. Gli obiettivi e le problematiche della valutazione

Al fine di delineare gli obiettivi e le problematiche della valutazione si rende utile fare riferimento alla normativa europea, la quale con il Regolamento CE 1083/2006 specifica all'art. 47 che le valutazioni sono volte a migliorare la qualità, l'efficacia e la coerenza dell'intervento, tenendo presente l'obiettivo di sviluppo sostenibile e la normativa comunitaria per quanto riguarda l'ambiente. La normativa europea precisa inoltre che il processo di valutazione dovrebbe essere caratterizzato da una natura strategica (nel caso in cui si analizza l'evoluzione di un intervento) e da una natura operativa al fine di contribuire alla sorveglianza di un programma. Si chiarisce poi che tali valutazioni devono venire realizzate sia prima che durante e dopo il periodo di programmazione. In seguito, il regolamento menzionato all'art.48 stabilisce, con riguardo alla valutazione ex-ante, che essa è volta ad ottimizzare l'attribuzione delle risorse ed a migliorare la qualità della programmazione dei programmi operativi. Inoltre si indica che la valutazione deve individuare le disparità esistenti, prevedere i risultati e gli scopi da raggiungere. In seguito, lo stesso documento precisa che dopo la conclusione dell'intervento si deve realizzare una valutazione ex-post ai fini di analizzare il grado di utilizzazione delle risorse impegnate, l'efficienza e l'efficacia dell'intervento, nonché l'impatto socioeconomico.

Dallara (2005) nota che un passo importante durante il processo di valutazione è costituito dall'analisi della coerenza degli elementi costitutivi di un piano fra di loro; in tale proposito si precisa che il funzionamento coerente ed unitario delle azioni previste e degli obiettivi "programmatici e strategici" con il contesto esterno deve essere realizzato precedentemente alla valutazione della realizzabilità dell'intervento. Sempre Dallara, in tale proposito identifica quattro ambiti che devono essere sottoposti all'analisi; i quattro ambiti sono rappresentati dalla pianificazione superiore, dall'analisi SWOT, dalla completezza dei singoli progetti riferito all'obiettivo generale e dalla coerenza esistente fra i singoli progetti. In questo senso, nel 2001 viene proposta una tabella riguardante la

valutazione strategica in termini di contenuti, obiettivi conoscitivi e contributi ai fini della realizzazione con successo del piano⁹:

Tabella 2 - Obiettivi e contenuti nella pianificazione strategica

Contenuti	Domande a cui rispondere	Tipo di attività prevalente nella pianificazione strategica	Obiettivo: consenso e successo del piano
Analisi di coerenza	È in linea con gli indirizzi di governo/piano di livello superiore?	Mediazione/negoziazione fra diversi livelli di governo	
	Trova giustificazione nella visione strategica del territorio?	Trasparenza delle scelte politiche/comunicazione	
	I progetti selezionati sono completi?	Apprendimento: pre-condizioni di efficacia	
	Coerenza tra progetti dello stesso obiettivo programmatico?	Apprendimento: pre-condizioni di efficacia	
Analisi di priorità	Le priorità sono le stesse percepite/condivise dagli attori sociali?	Apprendimento nel processo decisionale	
Analisi di efficienza	Qual è il grado di realizzabilità del piano, le difficoltà, gli ostacoli, i conflitti da superare?	Regia, negoziazione, incentivazione	
Analisi di efficacia	Quanto le scelte fatte sono utili per raggiungere gli obiettivi? Modificano gli SWOT?	Trasparenza delle scelte politiche	

Fonte: Cicciotti, Dallara e Politi, 2001

Come risulta dall'analisi della tabella proposta si rende utile fare alcune precisazioni riguardanti l'analisi di priorità, efficienza ed efficacia.

⁹ Cicciotti, Dallara, Politi, 2001

Per quanto riguarda l'analisi di priorità, Dallara sottolinea che il ruolo di tale analisi è quello di controllare se il piano ha fatto riferimento alle priorità delle azioni da svolgere ed agli obiettivi, e se queste priorità identificate nel piano sono le stesse priorità percepite dagli attori sociali. L'analisi di priorità, quindi, ha un ruolo di apprendimento ed è di supporto alla pianificazione; l'apprendimento è finalizzato a valutare in modo migliore efficienza ed efficacia ed a controllare la congruenza fra le priorità identificate nei piani e corpo sociale.

L'analisi di efficienza, invece, rappresenta il processo volto a verificare se i risultati attesi e le risorse impiegate per la realizzazione degli obiettivi rispondono a criteri di ottimizzazione (Dallara, 2005); quando il processo di valutazione viene inteso nel senso della valutazione strategica, il termine efficienza estende il suo significato, nel senso che si devono prendere in considerazione le azioni intese come l'insieme delle collaborazioni degli attori coinvolti per il raggiungimento degli obiettivi strategici da essi definiti. A questo proposito all'efficienza, con riguardo all'ottimizzazione delle risorse, spetta di caratterizzare il comportamento degli attori coinvolti nei singoli interventi (interventi considerati come parte integrante di un piano).

L'efficacia invece, riguarda i risultati degli effetti attesi nell'ambito economico, sociale ed ambientale e ha il ruolo di permettere il processo di selezione di progetti alternativi quando sono presenti risorse scarse; inoltre attraverso l'analisi di efficacia si deve valutare la capacità delle azioni previste a realizzarsi nel compimento dell'intervento di raggiungere gli obiettivi stabiliti in precedenza, diventando uno strumento a disposizione degli attori coinvolti nel processo di realizzazione del intervento che permetta la massimizzazione delle possibilità di successo.

Le problematiche incontrate durante il processo di valutazione riguardano diversi aspetti del processo stesso.

Le procedure di valutazione devono basarsi su alcuni principi consolidati come la qualità, trasparenza, parità di trattamento, imparzialità, efficienza e rapidità.

La qualità si riferisce all'abilità degli attori coinvolti nel processo decisionale di scegliere il progetto più idoneo e con un elevato livello scientifico ai fini di raggiungere gli obiettivi attesi e in congruenza con le politiche comunitarie. L'accessibilità all'assegnazione dei finanziamenti deve essere collocata allo stesso piano per tutte le parti interessate. Ci troviamo poi di fronte alla caratteristica di trasparenza, che deve essere considerata in parallelo con un'altra caratteristica non meno importante, cioè la parità di trattamento a prescindere dalla collocazione o dall'identità di quelli che fanno una proposta di finanziamento. Un altro aggettivo si riferisce ai valutatori incaricati; si

tratta dell'imparzialità: si rende infatti necessario eseguire una valutazione indipendente, considerando i punti di debolezza e i punti di forza fra pari.

2.1.1. La rilevanza della valutazione dei progetti di sviluppo locale

L'importanza della valutazione degli interventi per lo sviluppo locale emerge dal fatto che il processo di valutazione è finalizzato all'apprezzamento sistematico della definizione dei risultati di un progetto, programma o politica di sviluppo, apprezzamento che si effettua prima (la valutazione ex-ante), durante (in itinere) o dopo il completamento delle attività previste (valutazione ex-post). La valutazione deve permettere quindi di formulare un giudizio sulla rilevanza ed il raggiungimento degli obiettivi in termini di efficienza, impatto e sostenibilità del progetto oggetto della valutazione stessa; riguarda pertanto il processo di determinazione del valore e dell'importanza dei possibili effetti indotti da un'attività, politica o programma su un territorio al livello locale, regionale, nazionale o europeo. La valutazione rappresenta quindi un insieme di azioni coordinate basate su diversi metodi e tecniche ai fini di permettere raggiungimento di un giudizio su diversi interventi stabiliti (oggetto dell'analisi) in relazione al loro percorso o ai loro effetti (Palombo, 2001).

La valutazione si rende utile ai fini della definizione di una previsione, attraverso la valutazione ex-ante, e di un giudizio, mediante la valutazione ex-post, degli effetti di un intervento rispetto agli obiettivi previsti. La caratteristica principale richiesta per gli obiettivi è quella di essere valutabili attraverso diversi indicatori identificabili e quantificabili.

Ciccotti (2005) precisa che il processo di valutazione rappresenta un'attività delicata, nel senso che la valutazione deve gestire i conflitti e costruire un consenso; il ruolo della valutazione è in questo caso strategico, e occorre distinguerlo da quello definito nel tradizionale modello di valutazione delle politiche pubbliche. La valutazione strategica rappresenta quindi uno strumento destinato a definire un consenso attorno alle politiche previste; tali politiche, precisa Ciccotti, rappresentano un insieme di strategie di trasformazione del territorio ai fini di creare possibilità di successo più alte e l'attuazione efficiente ed efficace; inoltre, la valutazione, rappresenta uno strumento a supporto dell'attività decisionale sia nella fase di realizzazione che nella fase di implementazione di un intervento; tale attività decisionale si riferisce spesso ad una pluralità di soggetti che sono chiamati a prendere le decisioni. Bentivegna (2000)

precisa che nell'ambiente decisionale non esiste un risultato ottimo, ma il risultato rappresenta una conseguenza del negoziato e quindi, la valutazione ha il ruolo di sottolineare se il risultato ottenuto condivide l'efficacia, l'efficienza e l'equità.

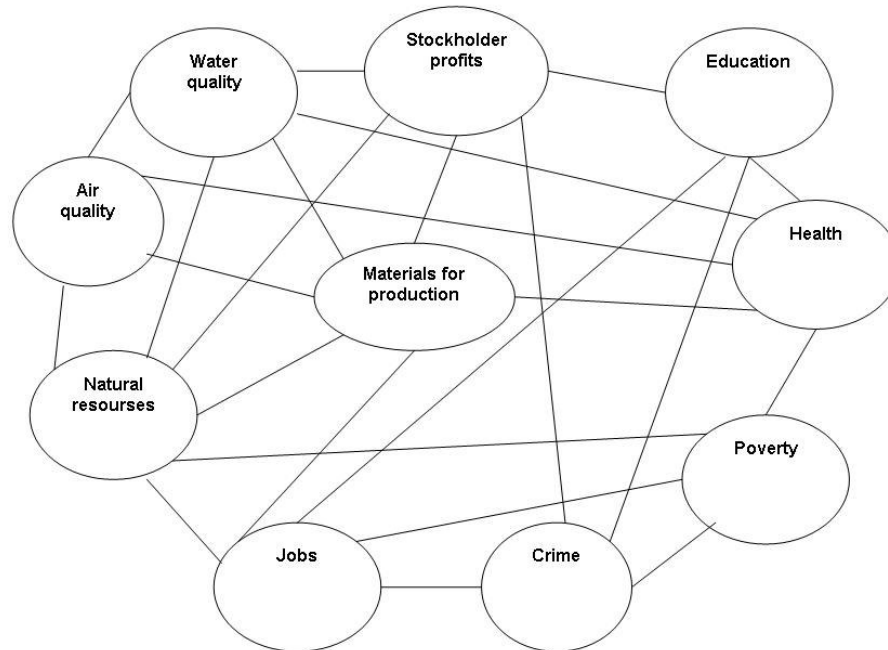
Vivendo in un mondo dinamico su tutti aspetti (economico, sociale, politico, ambientale) caratterizzato da collegamenti reciproci, esistenza di reti strutturali e incertezze, si rende necessaria la presenza di maggiore flessibilità nei processi decisionali; le azioni di tipo "progetto" sempre più frequente nell'ambiente economico (e non solo) rappresentano un metodo di reagire in modo rapido ed efficiente ai cambiamenti globali. La valutazione di tali interventi o progetti, rappresenta un processo che si stende nel tempo, superando la durata dell'intervento stesso; questa si spiega con il fatto che anche dopo la conclusione dell'intervento si rende utile realizzare una valutazione ex-post che può rappresentare in un momento successivo "l'esperienza" guadagnata che potrebbe garantire una condizione per il raggiungimento degli obiettivi futuri a tutti i livelli, garantendo che i costi dell'intervento sono minori ai benefici realizzati. La valutazione inoltre permette l'eliminazione dei progetti che non soddisfano le condizioni di esigibilità stabilite sia dalla normativa europea che la normativa emersa dai diversi livelli di governo nazionale.

2.1.2. Alcune considerazioni sugli indicatori di sostenibilità

In seguito si rende utile fare alcune precisazione per quanto riguarda gli indicatori della valutazione, e in modo particolare gli indicatori della sostenibilità; per indicatore quindi si intende una caratteristica o un attributo che possa essere misurato per valutare l'avanzamento di un programma verso il raggiungimento dei suoi obiettivi. Gli indicatori devono essere definiti con la loro unità di misura e rappresentano strumenti utili ai gestori, ai partner e agli operatori nel contesto di un intervento, piano, progetto o programma e possono essere quantitativi o qualitativi oppure di programma o di contesto.

Gli indicatori della sostenibilità vengono intesi come elementi che ci aiutano a comprendere dove siamo, dove andiamo e quanto siamo distanti dalla nostra destinazione finale, come precisa Hart (1999). Gli indicatori di sostenibilità indicano la reale interconnessione con i tre segmenti tradizionali: ambientale, economico e sociale, come si può osservare nella seguente figura:

Figura 1 - Gli indicatori di sostenibilità



Fonte: schema tratto da Maureen Hart, 1999, *Guide to Sustainable Community Indicators*.

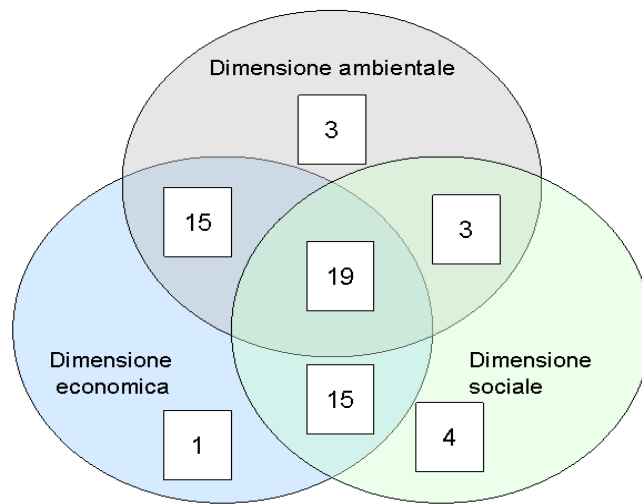
Quindi, gli indicatori di sostenibilità rappresentano degli indicatori multidimensionali analizzati e quali sottolineano i collegamenti fra l'economia della comunità, ambiente e società. In questo senso dobbiamo considerare anche l'approccio presentato al livello Europeo, nel 2005, con la comunicazione alla Commissione Europea sul tema dello sviluppo sostenibile (Brussels, 9.2.2005, SEC(2005) 161 *Final, Communication From Mr. Almunia To The Members Of The Commission Sustainable Development Indicators to monitor the implementation of the EU Sustainable Development Strategy*) nella quale sono state stabilite un set di dieci temi, cinque di loro ritrovandosi anche nella *Millenium Declaration* e possono essere riassunti come segue:

1. sviluppo economico
2. povertà ed esclusione sociale
3. l'età della società
4. salute pubblica
5. cambiamento climatico ed energia
6. produzione e consumi

7. management delle risorse naturali
8. trasporti
9. *good governance*
10. partenariato globale

La natura complessa dello sviluppo sostenibile comporta la necessità di considerare un numero abbastanza grande di indicatori; per facilitare il discorso per quanto riguarda gli indicatori di sviluppo sostenibile, il set degli indicatori è stato costruito in forma di piramide su tre livelli. I diversi livelli possono essere utilizzati per intonarsi con diversi tipi di utilizzatori e a loro corrispondono gli obiettivi e le misure da monitorare. Il 1° livello consiste in un set di dodici alti livelli che permettono un'analisi di base del tema dello sviluppo. Questi indicatori mirano ad un livello alto di *policy-making* e possono essere considerati come un set di indicatori "titolo". Il 2° livello corrisponde a sotto temi della rete e insieme al 1° livello monitora il progresso seguito dagli obiettivi titolo. Questi 45 indicatori sono destinati a valutare il core dell'area e la comunicazione col pubblico. Infine, il 3° livello corrisponde alle aree specifiche per l'implementazione di varie misure agli obiettivi titolo, di approfondire degli risultati specifici. Questi 98 indicatori sono destinati ad un'analisi particolare e complessa associata con i temi di interdipendenza con altri temi all'interno della rete. Sono destinati ad un pubblico più specializzato. Gli indicatori del livello 1 e 2 mirano simultaneamente gli aspetti economici, sociali ed ambientali, così come si può vedere nella seguente figura elaborata dalla Commissione UE, (2005):

Figura 2 - Dimensioni ed indicatori dello sviluppo sostenibile



Fonte: Commissione UE, 2005

Va costruito in definitiva un grande *puzzle*, composto da tasselli diversi, apparentemente non collegati tra loro, ma, in una visione d'insieme: sarà l'armonico insieme di eterogeneità a dare connotati definiti ad un sistema. La strategia complessiva si divide in una molteplicità di obiettivi tra cui si ribadisce l'opportunità di mantenere e richiamare in loco una popolazione sufficientemente numerosa in grado di valorizzare le risorse endogene di un territorio (patrimonio naturale e culturale, le tradizioni, le risorse, il capitale umano presente, ecc.). Tali risorse che possono servire a conservare ed attrarre i fattori produttivi, come capitale, lavoro, imprenditorialità, ecc.

La Commissione ed il Sistema Statistico Europeo propongono dei criteri di selezione che assomigliano agli Indicatori Laeken (conosciuti "di Laeken" perché sono stati adottati nel corso del Consiglio europeo di Laeken, Belgio, 14 e 15 dicembre 2001; gli indicatori cosiddetti di Laeken si riferiscono all'esclusione sociale).

Gli indicatori rappresentano quindi degli strumenti che forniscono informazioni in una forma sintetica e vengono classificati per ordine di priorità, iscrivendoli in tre livelli: un primo livello rappresentato dagli indicatori primari (comuni) che includono un numero ristretto di indicatori principali che coprono grandi tematiche; un secondo livello denominati indicatori secondari che servono a descrivere altri problemi non presi in considerazione al primo livello ed infine gli indicatori terziari (nazionali) che gli Stati

membri includono nel loro piano d'azione al fine di mettere in evidenza delle specificità proprie al paese e di contribuire alla interpretazione degli indicatori primari e secondari. I criteri proposti per la scelta degli indicatori possono essere riassunti come segue:

- un indicatore deve catturare l'essenza del problema e deve avere un'interpretazione normativa accettata e chiara;
- un indicatore deve essere forte e statisticamente valido;
- un indicatore deve essere una risposta alla politica d'intervento, ma non soggetto di manipolazione;
- un indicatore deve essere misurabile in una maniera sufficientemente comparabile fra gli Stati Membri, e comparabile con gli standard applicati a livello internazionale dalle Nazioni Unite e dall'OCSE.
- Un indicatore deve essere suscettibile di modifiche;
- La misura di un indicatore non deve imporre negli Stati Membri, nelle imprese neppure nell'Unione dei cittadini un carico sproporzionato per i suoi benefici.

Dopo la presentazione di alcuni criteri considerati importanti per la scelta degli indicatori, si rende utile ricordare Anghinelli (2003), che sottolinea le due caratteristiche importanti degli indicatori: una prima caratteristica è rappresentata dal fatto che gli indicatori quantificano l'informazione, rendendola più comprensibile, e la seconda caratteristica rappresentata dal fatto che gli indicatori semplificano le informazioni relative e fenomeni complessi. Gli indicatori, quindi, sono utili ai fini di comprendere i problemi complessi in un modo più semplice, osservare e analizzare il *trend* della situazione ambientale, realizzare in modo efficiente il monitoraggio delle azioni adottate e semplificare la partecipazione locale.

Successivamente, il progetto "Indicatori Comuni Europei (ICE) – verso un profilo di sostenibilità locale", iniziato nel maggio 1999, con la costituzione di un Gruppo di Lavoro dell'Ambiente Italia – Istituto di Ricerche Milano e pubblicato nel 2003, con riferimento agli indicatori di sostenibilità, si è concluso con l'identificazione di dieci indicatori/temi comuni (Ambiente Italia, 2003):

1. Soddisfazione dei cittadini con riferimento al contesto locale;
2. Contributo locale al cambiamento climatico globale (indicatore principale emissione pro capite di CO₂);

3. Mobilità locale e trasporto passeggeri (indicatore principale: percentuale di spostamenti tramite mezzi motorizzati privati);
4. Accessibilità delle aree di verde pubblico e dei servizi locali (indicatore principale: percentuale di cittadini che vive entro 300 m di aree di verde pubblico);
5. Qualità dell'aria locale (indicatore principale: superamenti netti di PM10);
6. Spostamenti casa-scuola dei bambini (indicatore principale: percentuale di bambini che vanno a scuola in auto);
7. Gestione sostenibile dell'autorità locale e delle imprese locali (Indicatore principale: percentuale di certificazioni ambientali rispetto al totale delle imprese);
8. Inquinamento acustico (indicatore principale: percentuale di popolazione esposta a $L_{night} > 55dB(A)$);
9. Uso sostenibile del territorio (indicatore principale: percentuale di aree protette sul totale dell'area amministrativa);
10. Prodotti sostenibili (indicatore principale: percentuale di persone che comprano prodotti sostenibili).

Il progetto è stato finanziato dalla Commissione Europea, dal Ministero Italiano dell'Ambiente e della Tutela del territorio e dall'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i servizi Tecnici (APAT); ne sono stati partner Ambiente Italia, Eurocities e Legambiente. Finalizzato a realizzare il set di indicatori in grado di poter monitorare la sostenibilità e di rappresentare le azioni locali verso una sostenibilità in un modo integrato, il progetto ha definito anche dei principi di sostenibilità alla base della selezione degli indicatori (estratto dalla "Checklist"):

- uguaglianza ed inclusione sociale (accesso per tutti a servizi di base, ad esempio istruzione, occupazione, energia, salute, edilizia, formazione, trasporti);
- partecipazione/democrazia/governo locale (partecipazione di tutti i settori della comunità locale alla pianificazione locale e ai processi decisionali);
- relazione fra dimensione locale e quella globale (soddisfazione dei bisogni utilizzando il più possibile risorse disponibili localmente, soddisfazione dei bisogni che non possono essere soddisfatti localmente in maniera più sostenibile);

- economia locale (promozione dell'occupazione e dell'impresa, secondo modalità che impattano in misura minimale sulle risorse naturali e sull'ambiente);
- protezione ambientale (adozione di un approccio ecosistemico; minimizzazione dell'uso delle risorse naturali e del territorio, della produzione di rifiuti e dell'emissione di sostanze inquinanti, accrescimento della biodiversità);
- patrimonio culturale/qualità dell'ambiente edificato (protezione, conservazione e recupero di valori storici, culturali e architettonici, compresi edifici, monumenti, eventi; accrescimento e salvaguardia della bellezza e funzionalità degli spazi ed edifici).

Gli obiettivi del progetto, “*sviluppo, affinamento, gestione e valutazione del progetto Indicatori Comuni Europei*”, erano di promuovere l'uso degli Indicatori a livello locale per poter permettere il funzionamento del processo di implementazione delle normative ambientali adottate attraverso Agenda 21, pianificare le azioni ambientali in modo sostenibile e di diminuire l'inquinamento nelle aree urbane. Si ritiene utile sottolineare il fatto che gli indicatori vengono associati ad un obiettivo connesso alla sostenibilità; l'Agenzia Europea per l'Ambiente riconosce e utilizza un modello che classifica gli indicatori in base alle modalità con le quali vengono stabiliti i relativi *target*, e possono essere riassunti come segue:

- Indicatori *descrittivi* di quanto succede all'ambiente ed all'uomo; in questa classe fanno parte la maggior parte degli indicatori compresi nelle attività delle principali istituzioni internazionali (Nazioni Unite, Consiglio Europeo, OCSE);
- Indicatori di *performance* rispetto ad obiettivi definiti; significa che è possibile misurarli in termini di distanza dal *target*;
- Indicatori di *efficienza* che misurano gli effettivi progressi, per esempio intensità energetica, intensità trasportistica, indicatori di disaccoppiamento che rapportano l'evoluzione degli indicatori ai parametri di crescita;
- Indicatori *globali di welfare* che classificano il modello globale di sviluppo (crescita economica – tipicamente il PIL, indici della qualità ambientale e sociale).

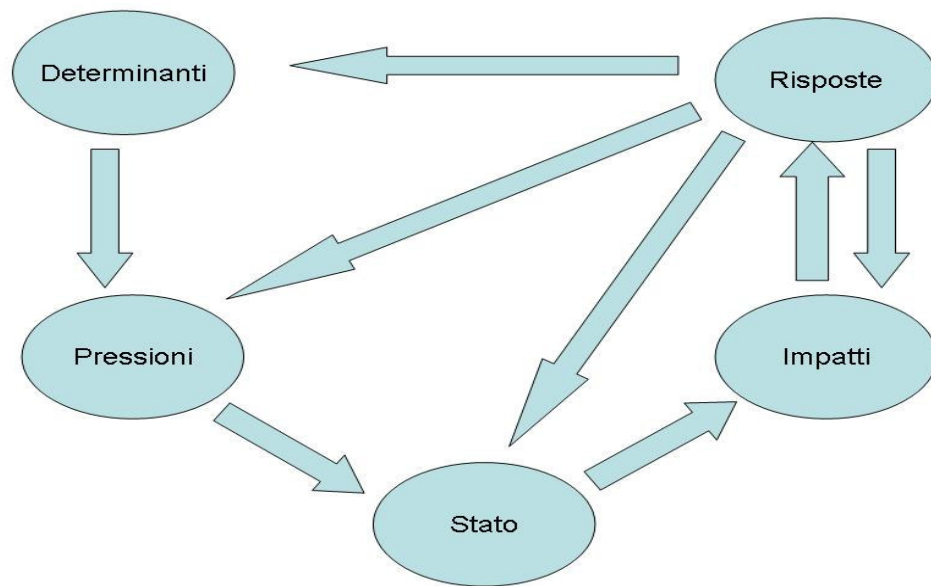
A questo proposito si rende utile fare una breve analisi degli indicatori ambientali, visto l'importanza sempre maggiore che le istituzioni europee e mondiali attribuiscono alla

componente ambiente; in questo senso si può portare come esempio il modello DPSIR (acronimo di: **D**eterminanti, **P**ressioni, **S**tato, **I**mpatto, **R**isposte). Gli indicatori rappresentano sia al livello internazionale che quello nazionale uno strumento utile e necessario per analizzare diverse realtà oggetto ad un'indagine. In modo particolare, gli indicatori ambientali vengono interpretati seguendo diversi modelli che permettono di analizzare lo stato dell'ambiente insieme alle cause di pressione e quali consentono successivamente la pianificazione delle politiche d'intervento e che poi permettono di valutare se hanno prodotto gli effetti desiderati. Le più importanti organizzazioni che hanno proposto diversi modelli sono l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), la Commissione per lo Sviluppo Sostenibile (ONU), l'Agenzia Europea per l'Ambiente (AEA) e l'Ufficio di Statistica della Commissione Europea (Eurostat). Il modello DPSIR sviluppato dall'Agenzia Europea per l'Ambiente rappresenta l'evoluzione del precedente modello "Pressioni, Stato, Risposte" (PSR), proposto da Anthony Friend negli anni '70 e successivamente elaborato dall'OCSE. I due modelli hanno come caratteristica comune il fatto che entrambi sono basati su relazioni di causalità. Il modello sviluppato da Friend (PSR) si basava su tre componenti degli indicatori ambientali:

- **Pressioni:** che misurano gli effetti delle attività sull'ambiente;
- **Stato:** misurano diversi indicatori come acqua, aria, suolo (inquinamento);
- **Risposte:** questa classe comprende gli indicatori utili e necessari per la realizzazione delle politiche di intervento per migliorare e proteggere l'ambiente.

L'evoluzione proposta dall'Agenzia Europea per l'Ambiente del modello PSR è rappresentata da un approfondimento della componente P, *Pressioni*, che viene allargata mediante l'aggiunta di una nuova voce, Determinanti (o Forze Motrici), e con l'ulteriore sviluppo della componente S, *Stato*, rispetto alla quale viene apportata la distinzione tra Stato e *Impatto* (la componente I). Quindi il modello DPSIR mette in evidenza altre due fasi e anche i collegamenti fra le componenti. Il modello proposto permette pertanto una più approfondita comprensione ed un maggior grado di complessità nella visione, come si può notare nello schema DPSIR:

Figura 3 - Schema DPSIR



Fonte: Agenzia Europea per l'Ambiente, <http://www.eea.europa.eu/>

Il modello DPSIR presentato è considerato dall'Unione Europea e da parte dalle organizzazioni internazionali che operano nell'ambito ambientale rappresenta il più idoneo modello per quanto riguarda le valutazioni ambientali, fornendo un'immagine completa dei fenomeni ambientali, in quanto le cinque componenti del modello DPSIR analizzano: le **Determinanti**, che rappresentano uno strumento alla disposizione degli attori coinvolti nel processo decisionale e nel processo di pianificazione delle soluzioni adatte per evitare le "pressioni"; quindi "determinanti" possono essere i dati, le informazioni sulla popolazione, altri dati riguardanti l'agricoltura, l'industria, i trasporti, ecc. Le **pressioni** invece, rappresentano gli effetti diretti delle attività umane; sono dei fattori fisici che in modo diretto influiscono sullo stato dell'ambiente, modificandolo; tali pressioni possono essere rappresentate dagli effetti dell'agricoltura intensiva (l'utilizzo di pesticidi), elevati consumi d'acqua, la produzione e lo smaltimento rifiuti. Gli indicatori di pressione descrivono le variabili che hanno una relazione causa-effetto con i problemi ambientali; tali indicatori devono essere caratterizzati da una certa sensibilità, cioè essere in grado di registrare diverse modifiche della pressione, in modo tale da consentire agli attori coinvolti nel processo decisionale di scegliere le azioni migliori, in termini di efficacia ed efficienza. Quindi, le pressioni sono rappresentate dalle emissioni in atmosfera, i rifiuti, gli scarichi industriali, ecc. Lo **Stato** rappresenta

la condizione dell'ambiente ad un certo momento, considerando i fattori naturali e antropici. Gli indicatori di stato presentano le condizioni attuali dell'ambiente e rappresentano strumenti utili e necessari ai processi di pianificazione delle azioni da svolgere ai fini di ottenere un ripristino dell'ambiente attraverso interventi di risanamento e bonifica. Lo "stato" è quindi rappresentato dalla qualità dell'aria, delle acque e del suolo, della biodiversità, ecc. Per **impatto** si intende invece l'analisi degli effetti di diverse pressioni quali, ad esempio, gli effetti legati all'aumento dei cicli industriali, ecc. Essi descrivono gli effetti finali delle modifiche di stato. Stabilire dei collegamenti o correlazioni statistiche attendibili fra le pressioni, lo stato e gli impatti, è un processo difficile, a causa dell'influenza delle variabili non ambientali. Il principale scopo degli indicatori di impatto è dimostrare le relazioni DPSIR, con particolare attenzione alle relazioni causa-effetto, e di facilitare le relazioni fra le persone coinvolte nei processi decisionali degli interventi, per quanto riguardano le azioni che possano evitare eventuali impatti negativi in futuro. Gli impatti agiscono sulla salute, sugli ecosistemi, sull'economia, ecc. Per **risposta** si intendono le proposte con lo scopo di risolvere i problemi emersi; le proposte possono essere di carattere normativo (sia al livello nazionale che locale) amministrative e fiscali. Gli attori coinvolti nel processo decisionale devono agire ai fini di contenere gli effetti delle pressioni e ridurre l'uso delle risorse naturali. Nell'ambito "risposta", gli indicatori hanno il ruolo di misurare le azioni iniziate e/o concluse per risolvere i problemi. Le risposte sono rappresentate quindi da atti normativi, piani, prescrizioni, ecc.

Non esiste però una sicurezza che queste risposte saranno le migliori o efficienti. La loro riuscita potrebbe essere invece valutata attraverso gli indicatori di pressione e di stato. La seguente tabella riassume schematicamente gli argomenti affrontati prima:

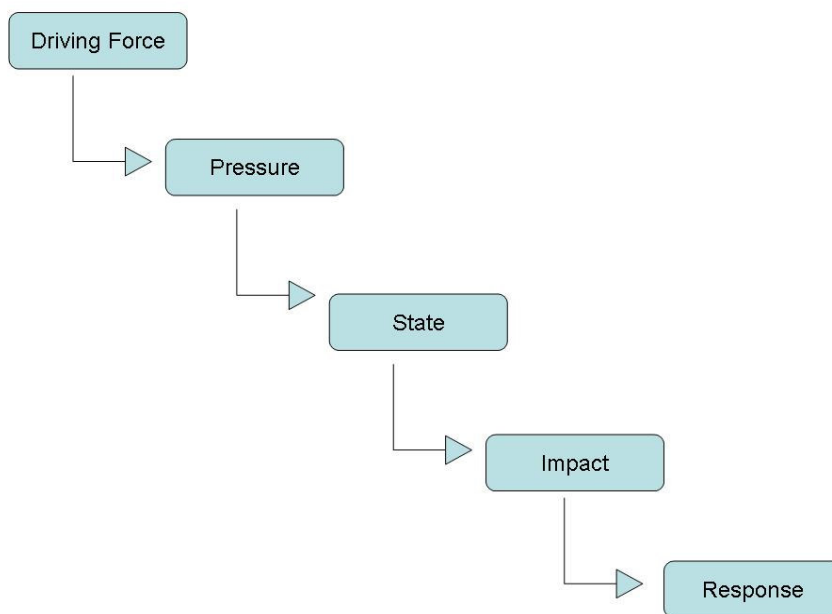
Tabella 3 - Indicatori DPSIR

Ambito	Definizione
Determinanti	Le attività che possono avere effetti sull'ambiente
Pressioni	Sono rappresentati dall'effetto diretto delle determinanti
Stato	Le condizioni o caratteristiche fisiche, biologiche e chimiche
Impatti	Gli effetti ambientali delle pressioni
Risposte	Le decisioni prese per migliorare gli stati

Fonte: elaborazione su modello DPSIR

Un gruppo di lavoro denominato IMPRESS e costituito nel mese di ottobre del 2001, in seguito alla Direttiva 2000/60UE riguardante una azione comune degli Stati membri, *Common Implementation Strategy* (CIS), per quanto riguarda la politica delle acque (*The Water Framework Directive*) e composto da ricercatori provenienti dalla Germania e Gran Bretagna, propongono nel loro rapporto finale, *Guidance for the analysis of Pressures and Impacts In accordance with the Water Framework Directive*, il seguente schema riguardante il modello DPSIR:

Figura 4- Modello DPSIR proposto da CIS



Fonte: Common Implementation Strategy, *Guidance for the analysis of Pressures and Impacts*

Pensato inizialmente come un modello per valutare e analizzare soltanto gli effetti ambientali, il modello DPSIR viene applicato anche nelle politiche di sviluppo locale; in tale senso WWF Ginevra, insieme all'Associazione ProMONTBLANC, hanno organizzato il 14-15 ottobre 2002 un seminario presso l'Università di Ginevra, con il tema: “*La gestion durable du Mont-Blanc, futur joyau du Patrimoine mondial de l’Unesco?*”. Il tema del seminario non è stato soltanto di valutare lo stato della montagna dal punto di vista ambientale, ma Anche di controllare il livello di sviluppo sostenibile dell’area, con la partecipazione delle popolazioni, dei turisti e delle istituzioni presenti nel territorio, ai fini di far diventare la zona uno spazio unico, sulla base dei principi dello sviluppo sostenibile. Per la realizzazione di questo piano, nella regione del Monte Bianco, si è creata una cooperazione fra stati, comunità montane, enti regionali e locali.

Il gruppo di lavoro ha individuato come molto importante, quattro settori su quali intervenire; i settori sono agricoltura (sostenere l’agricoltura di montagna), il turismo (diffusione di un turismo *soft*), l’ambiente ed i trasporti (limitare l’impatto dei trasporti). In questo senso, i partecipanti hanno individuato un set di ambiti di riferimento per analizzare e valutare lo stato della montagna; gli ambiti di riferimento possono essere riassunti come segue:

- Popolazione e livelli d’istruzione;
- Lavoro e reddito;
- Turismo;
- Agricoltura di montagna;
- Natura e tutele del paesaggio;
- Mobilità e trasporti;
- Energia;
- Gestione rifiuti;
- Qualità acque;
- Aria e rumore;
- Democrazia e partecipazione.

A ciascun ambito di riferimento, corrisponde un set di indicatori che appartengono a una delle cinque componenti del DPSIR; vengono analizzati un numero di 44 indicatori,

ovviamente suscettibile di modifiche e considerata parziale, anche per la mancanza di dati o la loro difficile reperibilità.

2.2. I nuovi principi di valutazione emersi dalle Conferenze di Berlino e Siviglia

2.2.1. Berlino, 1996: “Evaluation methods for structural Fund Interventions”

La Conferenza di Berlino venne promossa dalla Commissione e si tenne il 2 ed il 3 dicembre 1996 ed ha rappresentato la prima importante conferenza sul tema della valutazione ed i suoi obiettivi più generali sono rappresentati dagli elementi che potrebbero essere sviluppati ai fini di migliorare la valutazione (Senn L., 1996) e la figura del valutatore (Chelimsky, 1996). Si sottolinea il fatto che per sviluppare degli elementi della valutazione è necessario portare l'attenzione sul miglioramento della qualità della valutazione, sullo sviluppo della formazione alla valutazione e sull'armonizzazione dei metodi di valutazione.

Per quanto riguarda il miglioramento della qualità, le proposte su cui si dovrebbe intervenire sono raggruppate come segue: identificare delle pratiche di alta qualità e che successivamente possano essere utilizzate come esempi, disseminare il processo di valutazione per costruire una cultura in tal senso e utilizzare una migliore qualità con un livello di input minore.

Una delle esigenze maggiori della Commissione è quella di controllare che i Fondi vengano spesi nel modo giusto, verso gli obiettivi prestabiliti e che producano effetti sulla coesione; da qui nasce il binomio sapere-reagire, cioè che cosa è importante sapere per agire meglio.

Durante la Conferenza di Berlino vengono sottolineati due temi: il primo tema è rappresentato dall'utilizzo del processo di valutazione come una tecnica adatta ad un contesto particolare, imparando dagli errori passati ed il secondo, la considerazione nei confronti del processo di valutazione considerando tale processo un'attività di ragionare piuttosto che un'attività tecnica.

Senn (Senn L., 1996) identifica tre elementi che possono influenzare i risultati della valutazione; un primo elemento è rappresentato dalla “mancanza di denaro”, ciò significa che una valutazione di qualità costa e spesso la spesa è percepita come inutile e

provoca una diminuzione dei fondi alla disposizione per la realizzazione dell'intervento; un secondo elemento individuato è rappresentato dalla "mancanza di tempo"; a questo proposito si può sottolineare il fatto che un processo di valutazione necessita tempo per la sua realizzazione; nel caso in cui si richiede una valutazione completa, cioè ex-ante, in itinere ed ex post, potrebbe intervenire il problema causato dal fatto che alcuni interventi manifestano i loro effetti dopo un periodo di tempo più ampio. L'ultimo elemento considerato è rappresentato dalla "mancanza di realismo"; Bertin (1995) precisa che elementi come incertezza e rischio devono essere presi in considerazione per fare tutto il possibile per evitare gli errori e la qualità della valutazione dipende sia dai metodi adottati per la realizzazione del processo di valutazione che dalle competenze del valutatore.

Durante la conferenza di Berlino sono emersi principalmente dei casi particolari e significativi di valutazione ed in parallelo sono state affrontate tre tematiche relative alla valutazione: le problematiche della programmazione delle politiche territoriali, problemi specifici da affrontare durante il processo di valutazione e le tecniche applicate durante il processo di valutazione ai fini di ottenere un miglioramento della qualità della valutazione.

2.2.2. Siviglia, 1998: "European Conference on evaluation practices in the field of structural funds"

Alla seconda conferenza promossa dalla Commissione viene sottolineato il ruolo attribuito al processo di valutazione in diversi paesi dell'Unione; in questo senso si è sottolineato che ogni paese attribuisce diversi livelli di attenzione al processo di valutazione tenendo conto dalla funzionalità a dall'utilità che ogni paese attribuisce alla valutazione. Una funzionalità di regolazione o manageriale attribuita al processo di valutazione, o il contesto della valutazione considerando che essa viene fatta per i Fondi Strutturali o altri tipi di interventi, sono elementi che variano dal paese al paese. Dall'analisi dei *paper* presentati alla conferenza emergono quindi i tre livelli di utilità che vengono attribuiti alla valutazione; un primo livello, regolatore, intrapreso per rispondere ad un obbligo imposto dalla Commissione al fine di ottenere i finanziamenti ed è gestito esclusivamente con questo scopo; una seconda utilità, denominata manageriale, che rappresenta uno strumento di aiuto ne processo di programmazione, gestione e pianificazione degli interventi previsti, ed un ultimo livello, politico,

considerato come un atto che trova interesse l'intera comunità politica e premette di sviluppare il dibattito politico.

In seguito si rende utile presentare brevemente una delle indagini eseguite dalla Commissione per quanto riguarda il miglioramento delle modalità di valutazione adottate dai diversi paesi:

Tabella 4 - Modalità valutazione nei diversi Paesi

SOLUZIONI ADOTTATE	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Sviluppare il partnership	*	*	*		*		*		*	*	*	*		*	
Monitoraggio più efficiente	*			*		*	*	*		*		*	*		*
Sviluppare il sistema statistico nazionale		*	*		*	*				*			*	*	
Disseminazione, trasparenza		*				*	*	*			*		*		
Professionalità del valutatore		*	*	*	*		*	*	*			*	*	*	*
Costruire network, formazione			*	*		*		*		*	*			*	*

Fonte: Commissione, 1998, Development of Evaluation of Structural interventions in member states

Dalla tabella presentata si nota il fatto che nella maggiore parte dei paesi, gli elementi comuni considerati nei diversi paesi, al fine di migliorare il processo di valutazione sono tre: un primo rappresentato dai sistemi di monitoraggio ed i sistemi statistici, conducibili alla raccolta delle informazioni, un secondo conducibile allo sviluppo del partenariato, ed un terzo rappresentato dalle caratteristiche professionali del valutatore. Alcuni di questi aspetti vengono espressi anche nei regolamenti CE; i primi due elementi menzionati, il sistema di monitoraggio ed i sistemi statistici e lo sviluppo del partenariato sono correlati fra di loro ai fini della costruzione di un consenso nel perseguimento di un piano di azioni; il monitoraggio ed i sistemi statistici non rappresentano soltanto fonti informativi, come nel caso delle amministrazioni che possiedono dati che rimangono inutilizzati (Stame, 1998) ma deve essere costruita la

correlazione con gli attori coinvolti nel processo di sviluppo locale e nel processo di valutazione.

2.3. La valutazione al livello europeo

2.3.1. Gli attori del processo di valutazione al livello europeo

Con riguardo al processo di valutazione al livello europeo, si rende utile ricordare alcune considerazioni riguardanti i partecipanti alla valutazione al livello europeo; quindi i partecipanti coinvolti nel processo di valutazione, al livello europeo, sono:

- La Commissione Europea;
- Il Consiglio;
- La Banca Europea per gli Investimenti (BEI);
- I Comitati interessati nella gestione dei fondi.

Il Regolamento CE dei Fondi Strutturali 1260/1999 (Commissione Europea, 1999) precisa le competenze della Commissione attribuendo le responsabilità in materia di pianificazione e programmazione, proponendo anche la programmazione decentrata degli interventi di responsabilità dell'Autorità di Gestione; al di fuori delle competenze specifiche dell'Autorità (una di esse precisa che è responsabile in materia di pianificazione, programmazione e valutazione), in materia di valutazione, le competenze più significative possono essere riassunte come segue:

- Valuta i Piani di Sviluppo presentati dagli Stati membri;
- Presenta al Parlamento i risultati della valutazione ex-ante ed ex-post;
- È responsabile della valutazione ex-post;
- Assicura una sorveglianza efficace dell'attuazione;
- Vigila, assieme allo Stato membro perché sia garantita l'addizionalità;
- Valuta di concerto con lo Stato membro l'efficacia e l'efficienza degli interventi per l'assegnazione della riserva.

Il Consiglio Europeo invece, interagisce con la Commissione e con il Parlamento europeo e nelle sue competenze sono comprese anche le attività di approvazione dei Quadri Comunitari di Sostegno (QCS) e delle altre forme di intervento, stabilire le disposizioni necessarie per provvedere al coordinamento tra i vari interventi dei Fondi Strutturali e quelli degli altri strumenti e deliberare (in seguito alla proposta della Commissione) al fine di definire i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione a finalità strutturale. Banca Europea degli Investimenti partecipa al rafforzamento della

coesione economica e sociale per mezzo di prestiti e stabilisce, di comune accordo con la Commissione, le modalità di coordinamento degli interventi.

Lo stesso Regolamento precisa agli articoli 44, 48, 49 e 50 le competenze del Comitato per le strutture del settore della pesca e dell'acquacoltura, del Comitato per lo sviluppo e la riconversione delle Regioni, Comitato di cui all'articolo 147 del Trattato e del Comitato per le strutture agrarie e lo sviluppo rurale. Il Comitato per le strutture del settore della pesca e dell'acquacoltura, composto da rappresentanti degli Stati membri più un rappresentante BEI, dà un parere alla Commissione circa lo stato di avanzamento e la revisione della lista delle aree sovvenzionate nell'ambito dell'Obiettivo 2, sugli interventi dei QCS, Docup Obiettivo 1 e si pronuncia con riguardo all'Assistenza tecnica in caso di contributo Sfop. Il Comitato per lo sviluppo e la riconversione delle Regioni, ha come competenze la formulazione di pareri circa preparazione e revisione dell'elenco delle aree sovvenzionabili nell'ambito dell'Obiettivo 2, QCS e sui Docup degli Obiettivi 1 e 2, nonché si pronuncia nell'ambito dell'Assistenza tecnica per i contributi Fesr; infine Comitato di cui all'articolo 147 del Trattato esprime parere per i progetti di decisione della Commissione sui QCS dell'Obiettivo 3 e Fse, obiettivi 1 e 2 e si pronuncia in merito all'Assistenza in caso di contributi Fse.

2.3.2. Il modello di valutazione dei Fondi Strutturali

Nel mese di luglio del 2005 con l'approvazione degli Orientamenti strategici della Comunità per la coesione 2007-2013, la Commissione sottolinea le priorità della politica di coesione ai fini di potenziare l'attrattività delle regioni e delle città, ottenere un miglioramento dell'accessibilità, garantendo un'adeguata qualità e un livello alto di servizi e conservando il potenziale ambientale, sostenere l'innovazione e la crescita dell'economia e della conoscenza attraverso la ricerca e la capacità di innovazione.

Il raggiungimento di tali obiettivi è realizzabile attraverso la fruizione dei tre Fondi che l'Unione Europea mette a disposizione: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo (FSE) e Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR).

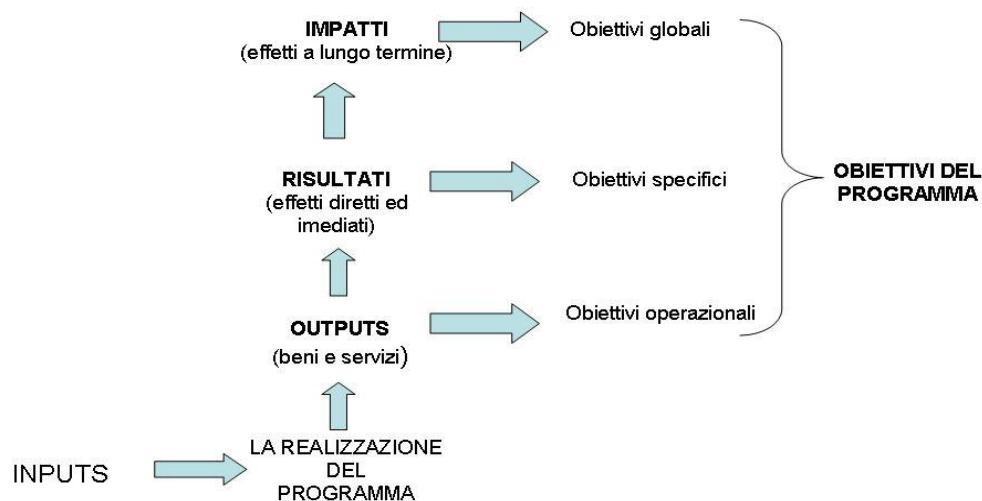
I nuovi Regolamenti adottati dalla Commissione prevedono le metodologie per la realizzazione di progetti, la loro presentazione e la loro valutazione; in questo senso la normativa europea riprende il tema della valutazione degli interventi ed elaborano delle nuove linee guida.

Con il Regolamento CE 1083/2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione si abroga il regolamento CE n. 1260/1999 e al Titolo IV, intitolato Efficacia, al Capo I, intitolato Valutazione, il nuovo regolamento precisa che la valutazione di un intervento è volta a migliorare la qualità, l'efficacia e la coerenza dell'intervento con riguardo ai problemi strutturali, tenendo conto dell'obiettivo di sviluppo sostenibile e di impatto ambientale e valutazione ambientale strategica; inoltre la normativa stabilisce l'obbligo di effettuare una valutazione ex-ante separatamente per ciascun programma operativo.

Lo scopo della valutazione ex-ante è di ottimizzare l'attribuzione delle risorse, migliorare la qualità della programmazione, individuare e stimare disparità, divari e potenziale di sviluppo, scopi da raggiungere, risultati previsti, traguardi quantificati, coerenza, della strategia proposta per la regione massimizzare il valore aggiunto comunitario; inoltre lo stesso regolamento precisa che le valutazioni possono essere di natura strategica, con lo scopo di analizzare l'evoluzione di un intervento rispetto alle priorità stabilite al livello europeo e nazionale o valutazioni di natura operativa con lo scopo di monitorare un programma operativo; inoltre si precisa che le valutazioni vengono effettuate prima, durante e dopo il periodo di programmazione e che sono effettuate sotto la responsabilità dello stato membro a della Commissione. Gli stati membri hanno l'obbligo di dotarsi degli strumenti necessari per lo svolgimento delle valutazioni, organizzando la produzione e la raccolta delle informazioni e dei dati utili e necessari. Inoltre la normativa europea precisa che gli Stati membri devono realizzare una valutazione ex-ante per ogni programma operativo separatamente nell'ambito dell'obiettivo Convergenza e che in casi giustificati si può effettuare una unica valutazione concernente più programmi operativi. Per quanto riguarda l'obiettivo Competitività regionale e occupazione, agli Stati membri è data la possibilità di realizzare in alternativa una valutazione ex ante per un insieme di programmi operativi, una valutazione per ogni Fondo, una valutazione relativa a ciascuna delle priorità oppure una valutazione relativa ad ogni programma operativo. Per quanto riguarda invece l'obiettivo Cooperazione territoriale Europea, la normativa precisa che gli Stati membri devono effettuare congiuntamente una valutazione per ogni programma operativo. La stessa normativa precisa che per ciascun obiettivo la commissione effettua una valutazione ex-post, insieme allo Stato membro e con la collaborazione delle autorità di gestione, esaminando il grado di utilizzazione delle risorse, l'efficienza e l'efficacia della programmazione dei fondi e l'impatto socio economico dell'intervento.

A partire da queste considerazioni previste della normativa europea si può rappresentare graficamente uno schema concettuale per la valutazione dei fondi a partire dagli input impiegati nella realizzazione di un intervento, proseguendo la sua realizzazione in seguito ad una valutazione che sottolinea gli *output*, i risultati e gli impatti attesi ai fini di realizzare gli obiettivi globali, specifici ed operazionali previsti, per concludere il ciclo con l'obiettivo finale, il raggiungimento degli obiettivi del programma.

Figura 5- Schema concettuale per la valutazione dei Fondi Strutturali



Fonte: Commissione Europea, 1999.

2.3.3. L'evoluzione prevista nel Programma 2007-2013

Con il Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento Europeo del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) e con il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europea di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di Coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999 si intende la realizzazione di una riforma della politica di coesione per la crescita e l'occupazione destinata alle regioni, città e aree di confine di un'Europa che cambia. Il regolamento (CE) n. 1083/2006, al Titolo IV intitolato "Efficacia" e al Capo I intitolato "Valutazione", si precisa che le valutazioni sono volte a migliorare la qualità, l'efficacia

e la coerenza dell'intervento dei Fondi nonché la strategia e l'attuazione dei programmi operativi con riguardo ai problemi strutturali, tenendo conto al tempo stesso dell'obiettivo di sviluppo sostenibile e della pertinente normativa comunitaria in materia di impatto ambientale e valutazione ambientale strategica. Il regolamento stabilisce l'obbligo degli stati membri di effettuare una valutazione ex-ante per ciascun programma operativo separatamente nell'ambito dell'obiettivo "Convergenza"; in casi debitamente giustificati si può effettuare una unica valutazione ex-ante concernente più programmi operativi. Per l'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" si dovrebbe effettuare una valutazione ex-ante relativa all'insieme dei programmi, una valutazione per ciascun Fondo, per ciascun priorità o una valutazione per ciascun programma operativo. Per l'obiettivo "Cooperazione territoriale Europea" invece, gli Stati membri effettuano congiuntamente una valutazione ex-ante relativa a ciascun programma operativo.

La valutazione ex-ante quindi, rappresenta una serie di analisi e elaborazioni al sostegno dell'attività di impostazione e di decisione del programma. Tali analisi ed elaborazioni si rendono utili agli attori coinvolti nella realizzazione del programma e agli *stakeholder* la possibilità di anticipare eventuali conseguenze sia positive che negative, e servono a dare l'opportunità di intervenire sulla proposta. La valutazione ex-ante ha come obiettivo l'ottimizzazione dell'uso delle risorse di bilancio nell'ambito dei programmi operativi; un altro obiettivo che emerge dalla normativa europea e quello di migliorare la qualità della programmazione; la valutazione quindi deve essere in grado di individuare e stimare le disparità esistenti, identificare il potenziale di sviluppo, gli scopi di raggiungere, i risultati stabiliti, la coerenza, il valore aggiunto comunitario; ecco quindi, che dall'art.48 del Regolamento CE n. 1083/2006 emerge la maggiore importanza che viene attribuita alla valutazione, cominciando dal livello comunitario; lo stesso articolo sottolinea anche l'importanza dell'esperienza dal passato: la valutazione individua " gli insegnamenti tratti dalla programmazione precedente e la qualità delle procedure di attuazione, sorveglianza, valutazione e gestione finanziaria".

2.4. La valutazione nel contesto nazionale e locale

2.4.1. Gli attori del processo di valutazione al livello nazionale e locale

A livello nazionale, il Quadro Strategico Nazionale (QSN) è il documento di orientamento strategico che gli Stati Membri presentano alla Commissione Europea per determinare la lista dei programmi operativi in attuazione della politica di coesione comunitaria, e la loro allocazione finanziaria, come previsto dall'art. 27 del Regolamento generale CE 1083/2006 sui Fondi Strutturali.

I programmi operativi devono essere declinati per Obiettivo e per Fondo, e garantire il rispetto del principio di addizionalità.

Il QSN italiano per la Programmazione 2007-2013 (Ministero dello Sviluppo Economico, 2007) stabilisce la responsabilità del Ministero dello Sviluppo Economico, nella sua qualità di coordinatore del Comitato Nazionale di Valutazione (composto dalle Amministrazioni centrali, dalle Regioni e dai rappresentanti scelti del partenariato istituzionale), che è responsabile del processo di integrazione della valutazione all'interno dei processi decisionali, attraverso l'Unità di valutazione degli Investimenti Pubblici del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (UVAL).

L'importanza del partenariato economico-sociale viene nuovamente sottolineata nel QSN, considerandolo uno strumento in grado di permettere e facilitare il processo decisionale. Tale processo si realizza attraverso una verifica degli effetti tenendo conto della capacità del complesso di conoscenze all'interno del tessuto sociale intermedio, necessaria per migliorare l'efficacia delle politiche di sviluppo. Il coinvolgimento di diversi attori nel processo di valutazione deve essere tradotto attraverso l'azione amministrativa coinvolgendo i partner durante l'intero processo decisionale. Il suddetto coinvolgimento deve attivarsi a partire dall'identificazione delle scelte e dall'implementazione delle azioni ai fini di raggiungere gli obiettivi previsti, fino alla sorveglianza e la valutazione. Inoltre, nel testo del QSN (Ministero, 2007) si precisa che il principio di partenariato deve rappresentare un metodo condiviso e integrato durante l'intero processo, a partire dalla programmazione e fino alla valutazione degli interventi. Il coinvolgimento delle parti economiche e sociale permette di diffondere il consenso e

di rafforzare la legittimità sociale, nonché di migliorare l'efficacia delle scelte e di aumentare la responsabilità degli attori.

Al fine di soddisfare le diverse funzioni della valutazione, essa deve essere realizzata attraverso la costruzione di un set di domande basato sulla partecipazione e utilizzando modalità organizzative idonee nel processo di gestione e per la disseminazione dei risultati ottenuti, nonché di sostenere la qualità e di contribuire alla diffusione della cultura della valutazione.

Il Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) è descritto come un insieme di attività di sostegno e di indirizzo tecnico metodologico finalizzate a migliorare e a valorizzare le attività di valutazione, assicurando la trasparenza dei risultati.

Il SNV è fondato su attività collettive coordinate da strutture pubbliche coordinate dall'UVAL del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dello Sviluppo Economico. All'UVAL è infatti affidato il compito di attivare e coordinare tali attività da svolgersi in collaborazione con la Rete dei Nuclei di Valutazione ex Legge 144 del 1999 e con le strutture nazionali di riferimento attive nell'ambito dei processi di valutazione delle politiche nazionali e regionali, in particolare per la valutazione degli interventi del Fondo Sociale Europeo (FSE) e del Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia per l'Agricoltura (FEOGA): ISFOL (struttura nazionale di valutazione FSE), e INEA.

Nell'attivazione e nello svolgimento delle sue attività il SNV si è quindi strutturato come un soggetto collettivo. Il Sistema ha compiti di proposta metodologica, di orientamento e monitoraggio delle attività di valutazione connesse con l'intervento dei fondi strutturali. In particolare, l'attività del Sistema è indirizzata a sostenere l'operatività del Sottogruppo valutazione del Gruppo di lavoro "valutazione e monitoraggio" del Comitato di Sorveglianza.

L'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVSAL) svolge attività di supporto tecnico alle amministrazioni pubbliche, elaborando e diffondendo metodi per la valutazione dei progetti e dei programmi di investimento, ai fini di ottimizzare l'utilizzo dei fondi strutturali.

L'Unità fornisce specifiche valutazioni con riguardo alla rispondenza dei programmi e dei singoli progetti di investimento agli indirizzi di politica economica; in modo particolare si attribuisce attenzione maggiore alla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità in confronto con altre soluzioni. Le attività

dell'Unità, nell'attuazione di un programma unitario, sono articolate, dal 2002, in tre aree:

- metodi e studi per le politiche pubbliche;
- modernizzazione e innovazione delle amministrazioni pubbliche;
- valutazione dei programmi.

Al livello locale, i partecipanti al processo di valutazione sono rappresentati dalla regione, dal Comitato di Sorveglianza, nonché dalle parti economiche e sociali e dai rappresentanti degli interessi ambientali. Ai fini di raggiungere gli obiettivi di sviluppo locale previsti sia al livello europeo che al livello nazionale, le regioni hanno un ruolo molto importante nel processo di programmazione e valutazione; le regioni quindi hanno competenze nel disciplinare l'attività di programmazione, attuazione e finanziamento attraverso il Piano Operativo e piani annuali di attuazione; per quanto riguarda la valutazione, la regione seleziona un valutatore indipendente per l'esecuzione della valutazione e collabora con esso.

Per quanto riguarda la regione Emilia Romagna, il Comitato di Sorveglianza del Piano Operativo Regionale 2007-2013, Competitività Regionale e Occupazione si è insediato ufficialmente il 31 gennaio 2008; il Comitato di Sorveglianza ha un ruolo cruciale in quanto è l'organismo previsto dalla normativa europea, avendo il compito di garantire la qualità e l'efficacia dell'attuazione del programma. Il Comitato di Sorveglianza è composto dalla Commissione dell'UE, dai Ministri con competenze in materia, dalle Province della Regione Emilia Romagna, dalle parti sociali regionali, dalla Consigliere Regionale di Parità e dal rappresentante delle Direzioni Generali Regionali con responsabilità nella Programmazione dei Fondi Strutturali. I principali compiti del Comitato di Sorveglianza sono stabiliti dal Regolamento interno del Comitato di Sorveglianza del Programma Operativo FSE e all'art.2 vengono elencati come segue:

- esamina e approva, entro 6 mesi dall'approvazione del Programma Operativo, i criteri di selezione delle operazioni finanziate ed approva ogni revisione di tali criteri, secondo le necessità di programmazione;
- viene informato sui risultati della verifica di conformità ai criteri di selezione effettuata dall'Autorità di Gestione sulle operazioni avviate prima dell'approvazione di detti criteri;
- valuta periodicamente i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi specifici del Programma Operativo, sulla base dei documenti presentati dall'Autorità di Gestione;

- esamina i risultati dell'esecuzione, in particolare il conseguimento degli obiettivi fissati per ogni asse prioritario, nonché le valutazioni di cui all'articolo 48.3 del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006;
- esamina ed approva i Rapporti annuali e finali di esecuzione prima della loro trasmissione alla Commissione europea;
- è informato in merito al Rapporto annuale di controllo e alle eventuali osservazioni espresse a riguardo dalla Commissione europea in seguito all'esame del Rapporto;
- può proporre all'Autorità di Gestione qualsiasi revisione o esame del programma operativo di natura tale da permettere il conseguimento degli obiettivi dei Fondi o di migliorarne la gestione, compresa quella finanziaria;
- esamina ed approva qualsiasi proposta di modifica inerente al contenuto della decisione della Commissione relativa alla partecipazione dei Fondi;
- è informato del piano e delle attività di informazione, di comunicazione e di pubblicità;
- svolge attività di sorveglianza anche sulle forme di intervento a titolarità della Regione Emilia-Romagna relative al periodo di programmazione 2000-2006.

Nel documento "Avvio della nuova Programmazione comunitaria – Modello di governance del sistema" presentato al Comitato di Sorveglianza del 31 gennaio 2008 si presentano dati quantitativi per l'avvio della programmazione; nella tabella successiva è rappresentato il numero di bandi emessi al 31 dicembre 2007:

Tabella 5 - Bandi emessi, Regione Emilia-Romagna

	BO	FE	FC	MO	PR	PC	RA	RE	RN	RER
numero bandi emessi/ Assi prioritari	9	4	3	5	6	4	5	10	3	3
I Adattabilità	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
II Occupabilità	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
III Inclusion sociale	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
IV Capitale umano										X
V Transnazionalità										
VI Assistenza tecnica										X

Fonte: Regione Emilia Romagna – Assessorato scuola, formazione, lavoro, università, pari opportunità

Per quanto riguarda la selezione nell'ambito dei finanziamenti assegnati in seguito all'avviso di diritto pubblico, si devono percorrere tre passi: un primo passo è rappresentato dalla verifica di ammissibilità, seguito da una istruttoria tecnica e della definizione della graduatoria, ed infine la presentazione degli esiti; l'istruttoria tecnica prevede l'assegnazione di punteggi con riguardo a diversi aspetti progettuali; se l'operazione è composta da una pluralità di progetti riguardanti diverse azioni, l'avviso deve individuare una griglia di valutazione con riguardo alla tipologia che prevale dal punto di vista funzionale. Con riguardo alla valutazione, i primi elementi di pianificazione sono rappresentati dall'individuazione di un responsabile della valutazione, l'attivazione di un gruppo di pilotaggio, utilizzo delle risorse umane (interne ed esterne all'amministrazione) ai fini di realizzare la redazione dei rapporti periodo di valutazione ed il coordinamento con il sistema di monitoraggio.

In conclusione si può affermare che con i nuovi regolamenti emersi dalla Commissione il ruolo delle amministrazioni locali nel processo di valutazione è accresciuto; questa non può essere altro che il ruolo degli enti locali diventa sempre più importante nelle pianificazioni di sviluppo locale, a partire dal livello europeo fino al livello locale territoriale.

2.4.2. Il processo di valutazione al livello nazionale e locale

Con l'approvazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN)¹⁰ per la programmazione 2007-2013 il tema della valutazione riemerge e viene sottolineata la sua importanza.

Al Capitolo VI del QSN si precisa che la valutazione è uno strumento che produce analisi e giudizi sugli effetti delle politiche sia al livello nazionale, regionale e comunitario ed è utile ai fini di ottenere un miglioramento dell'azione pubblica per quanto riguarda l'impostazione strategica, gli strumenti di intervento e le modalità adottate; il QSN precisa inoltre che una particolare attenzione deve essere allocata alle pari opportunità e non discriminazione e ai principi di uno sviluppo sostenibile.

¹⁰ La proposta italiana di QSN è stata approvata dalla Commissione Europea con decisione del 13 Luglio 2007.

Per quanto riguarda la valutazione ex-ante, il QSN precisa che tale valutazione deve accompagnare il momento della definizione della programmazione, considerando le esperienze passate, realizzando una scala degli obiettivi chiara e coerente. Le valutazioni in itinere ed ex-post devono riferire gli effetti prodotti da una politica attuata e devono consentire la valutazione degli effetti congiunti anche emersi da diversi programmi attuati sullo stesso territorio; le valutazioni verteranno su domande circa argomenti controversi eventuale modifiche degli interventi e “saranno definite attraverso un approccio partecipativo che assicuri la considerazione delle esigenze conoscitive del partenariato istituzionale ed economico-sociale e dei portatori di interesse (Quadro Strategico nazionale, 2007).

Il Regolamento CE n. 1083/2006 precisa che le amministrazioni devono precisare in modo chiaro la dimensione delle risorse allocate all’attività di valutazione e si impegnano di consegnare ai valutatori tutte le informazioni e esperienze dal passato e dati circa l’attività di sorveglianza dei programmi ed il loro monitoraggio. Il processo di organizzare la valutazione deve considerare l’utilizzo della valutazione nelle azioni pubbliche, la qualità della valutazione, l’indipendenza e la considerazione dei diversi punti di vista degli attori coinvolti. Il QSN precisa che le valutazioni verranno commissionate da parte dei soggetti in possesso di alcune caratteristiche come responsabilità di coordinamento e di programmazione o attuazione delle azioni previste a diversi livelli di governo e possono includere i Nuclei di valutazione (art.1 della Legge 144/1999). Inoltre si rende sempre più importante il processo di diffusione della pratica della valutazione e in questo senso esiste la possibilità di commissionare alcune attività della valutazione a livello locale

Il processo di valutazione, si precisa nel QSN può trovare una conduzione interna o esterna all’amministrazione, però deve rispettare in requisiti di indipendenza previsti dalla normativa europea in merito, cioè il Regolamento Generale sui Fondi strutturali. Inoltre, lo stesso documento nazionale prevede che la guida alle valutazioni e la collaborazione metodologica nei confronti dei valutatori deve essere affidata a “Gruppi di Pilotaggio” (*Steering Group*); i Gruppi di pilotaggio rappresentano dei gruppi che includeranno “insieme ad esperti e/o componenti dei Nuclei di valutazione non impegnati nella specifica valutazione di riferimento, rappresentanti del partenariato e dei portatori di interesse (*stakeholder*).”

Ai fini di realizzare la capacità di valutazione e diffondere la cultura della valutazione, il Sistema Nazionale di Valutazione deve sostenere la qualità delle valutazioni, offrendo orientamento sugli aspetti organizzativi, sui piani di valutazione e sulla disseminazione

dei risultati ottenuti organizzando incontri, seminari, diffusione dei documenti, ecc. Per quanto riguarda le valutazioni ambientali, le autorità ambientali devono creare una rete di collaborazione con il Sistema Nazionale di Valutazione, Sistema che a sua volta si basa su attività collettive “condotte dalle strutture pubbliche attive nel campo della valutazione della politica regionale nazionale e comunitaria (Nuclei di valutazione; ISFOL/Struttura Nazionale di valutazione del FSE; INEA) ed è coordinato dall’Unità di valutazione (UVAL) del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dello Sviluppo Economico”¹¹. Successivamente il documento precisa che il Sistema Nazionale di Valutazione deve avere alla sua disposizione le risorse finanziarie e umane adeguate per lo svolgimento delle attività e che tali risorse sono previste anche nei Programmi Nazionali con riguardo alla priorità n. 10 “Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci” e che la Rete dei Nuclei di Valutazione devono collaborare ai fini di condividere e diffondere i metodi ed i risultati delle valutazioni.

2.4.3. Isfol ed Inea nell’offerta di valutazione ed il monitoraggio a livello nazionale

Nel 1995 su mandato del Ministero di lavoro e della Commissione europea è stata istituita la struttura nazionale di valutazione presso l’Istituto per la Formazione dei Lavoratori (ISFOL), con il compito di realizzare valutazioni del sistema e delle politiche cofinanzate dal Fondo sociale europeo 1994-1999. Attraverso i Quadri comunitari di sostegno degli obiettivi 1 e 3, l’incarico della struttura nazionale valutazione viene ridefinito per il periodo 2000-2006 con mansioni di realizzare la progettazione scientifica e metodologica per quanto riguarda la valutazione del Fondo Sociale Europeo 2000-2006, realizzare la valutazione di impatto, coordinare le valutazioni realizzate a livello regionale, sviluppare e diffondere la cultura sulla valutazione a livello nazionale e europeo; l’obiettivo generale è quindi rappresentato dalla valutazione è supporto alle scelte di decisione di politiche attraverso la costruzione di conoscenze e critiche sull’andamento, sui risultati e sugli impatti delle politiche. Inoltre, ISFOL svolge attività di valutazione dei programmi implementati, svolgendo quindi attività di valutazione interna, e coordina il monitoraggio a diversi livelli istituzionali. L’ ISFOL ha collaborato con le Amministrazioni e ha proposto diverse metodologie di lavoro accentuando l’importanza della valutazione; nella sua esperienza, l’ISFOL ha notato la

¹¹ Quadro Strategico Nazionale, cap.VI.

maggior sensibilità verso il processo di valutazione, anche perché dal livello europeo sono emersi diversi regolamenti riguardanti la valutazione e sottolinea l'importanza del collegamento esistente fra valutazione e programmazione: "la valutazione, a differenza del controllo, è un processo intrecciato alla programmazione: valutare significa costruire conoscenze e gli strumenti per l'ottimizzazione delle scelte. La valutazione quindi non è una procedura, bensì un percorso di apprendimento"(ISFOL, 1999).

In conclusione si può sottolineare il fatto che ISFOL ha svolto un'attività di valutazione di tipo partecipativo, collaborando con diversi livelli di governo, comitati di sorveglianza, ecc. e ha sviluppato tre approcci riguardanti la valutazione; un primo approccio è rappresentato dall'analisi quali quantitativa (coinvolgimento dei due tipi di analisi, qualitativo e quantitativo), un secondo riguardante l'analisi di sistema, realizzando delle misurazioni circa il conseguimento degli obiettivi e degli impatti ed un terzo approccio rappresentato dalla realizzazione di un'analisi comparata degli obiettivi previsti al livello comunitario.

Il Ministero delle Risorse Agricole invece collabora con l'Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA) e ha predisposto un sistema di monitoraggio per quanto riguarda il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEAOG); l'INEA è stato incaricato con mansioni di seguire la valutazioni rurali di tutto il territorio nazionale. Inoltre sia l'INEA che l'ISFOL hanno svolto attività di assistenza tecnica alle Regioni. L'INEA sottolinea inoltre la necessità di realizzare una maggiore integrazione fra i Fondi strutturali, l'esigenza di considerare anche altri interventi attuati nelle zone rurali, nonché la necessità di integrare anche gli interventi attuati nei territori della stessa regione. In questo senso si rende utile ricordare che l'art. 39 del Regolamento CE n. 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEAOG precisa che gli Stati membri devono adottare tutti i provvedimenti necessari ai fini di garantire la compatibilità e la coerenza tra diverse misure di sviluppo.

3. Strumenti consolidati per la valutazione nell'ambito dello sviluppo locale

3.1. Il processo di valutazione

La valutazione, in generale, rappresenta un processo in grado di produrre analisi e giudizi circa le conseguenze di interventi o progetti di applicazioni di politiche comunitarie o regionali. Sempre dal punto di vista generale, ed ai fini del presente lavoro, ha lo scopo di migliorare gli interventi pubblici nel processo di scelta strategica, e la scelta degli strumenti di intervento ai fini del raggiungimento degli obiettivi prestabiliti, oltre che per alimentare il dibattito pubblico e la discussione partenariale; per aumentare la consapevolezza degli attuatori e per restituire informazioni ai destinatari sull'azione pubblica.” (QSN, 2007).

La letteratura, con riguardo ai processi valutativi in generale, identifica tre momenti della valutazione: un primo momento rappresentato dalla valutazione *ex-ante*, realizzata ai fini di produrre un giudizio a priori, per capire se i problemi sono corretti, strategia e obiettivi sono pertinenti, e impatti realistici; per definire misure di monitoraggio e future valutazioni (Todd e Wolpin, 2006), la valutazione *in-itinere*, che si realizza durante l'implementazione degli interventi, analizza i primi risultati, la gestione finanziaria e l'implementazione e permette adattamenti durante il ciclo (World Bank, 2004); infine, la valutazione *ex-post* delinea un giudizio sul programma nella sua completezza, con particolare attenzione agli impatti prodotti e alla loro sostenibilità; un altro obiettivo che caratterizza la valutazione *ex-post* è rappresentato dal fatto che analizza l'efficacia e l'efficienza degli interventi e descrivere fattori di successo e fallimento. I tre momenti della valutazione si realizzano in termini di efficacia ed efficienza, cioè la capacità di un intervento di raggiungere gli obiettivi stabiliti e rispettivamente, capacità di conseguire un maggior livello di output utilizzando un dato insieme di input o un dato livello di output con un minore input (Antonelli, 2005; Lookheed e Hanushek, 1994).

3.1.1. La valutazione ex-ante

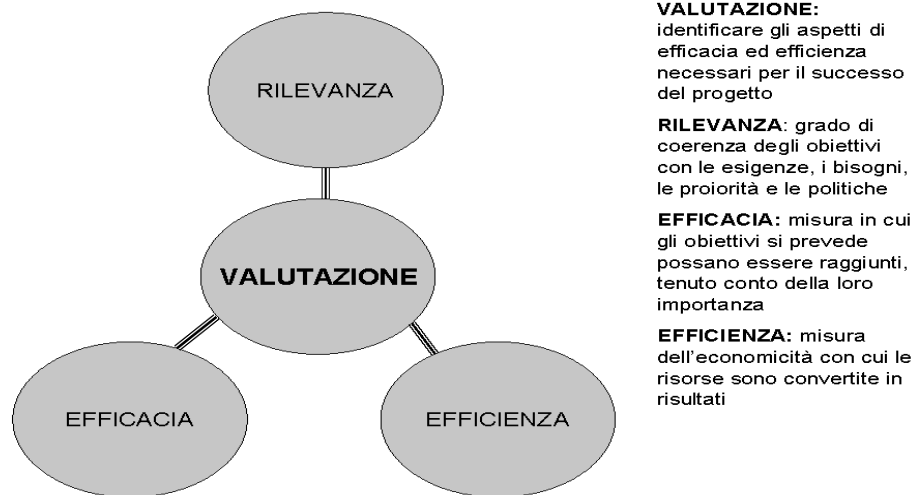
Il primo momento del processo di valutazione, cioè la valutazione ex-ante, per quanto previsto dal Regolamento Generale dei Fondi Strutturali ed altri Regolamenti sia con riguardo al livello europeo che quello nazionale, è compresa nel percorso della definizione della programmazione; vengono quindi analizzate le esperienze passate e con una motivazione vengono stabiliti in modo chiaro e coerente gli obiettivi da raggiungere. Con riguardo alla valutazione ex-ante, il Quadro Strategico Nazionale (QSN) precisa al cap. VI che “i processi di valutazione ex-ante si estendono al complesso della politica regionale secondo modalità che contribuiscono a rafforzare la pratica di programmazione unitaria”.

La valutazione ex-ante viene utilizzata all'inizio del ciclo, prima di iniziare il programma e deve fare in particolare un'analisi dei punti di forza e debolezza e le potenzialità della regione/territorio in considerazione; produce quindi un giudizio a priori, permettendo di capire se i problemi di sviluppo sono stati identificati correttamente, se la strategia e gli obiettivi proposti sono pertinenti, se gli impatti attesi sono realistici, ecc.; premette inoltre di definire anche le misure utili e necessarie per la realizzazione del monitoraggio dell'intervento e le future valutazioni attraverso la formulazione di obiettivi chiari e, dove possibile, quantificabili. In questo modo contribuisce alla trasparenza delle decisioni, permettendo una chiara spiegazione delle scelte da effettuare ed effetti attesi. Un altro importante quadro di riferimento per la valutazione ex-ante viene proposto dal *Regolamento del Consiglio (CE) n. 1260/1999* (Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, L161). Secondo il regolamento accennato, la valutazione ex ante rappresenta la base per la preparazione dei piani, degli interventi e del complemento di programmazione dei quali è parte integrante. All'atto della preparazione dei piani e degli interventi la valutazione ex ante riguarda l'analisi dei punti di forza e di debolezza e delle potenzialità dello Stato membro, della regione o del settore considerato. Essa valuta, sulla base dei criteri elencati nell'articolo 40, paragrafo 2, lettera a), la coerenza fra la strategia e gli obiettivi prescelti con le caratteristiche delle regioni o zone interessate, compresa la loro evoluzione demografica, nonché l'impatto atteso delle priorità d'azione previste, quantificandone, se la loro natura lo consente, gli obiettivi specifici rispetto alla situazione di partenza. La valutazione ex ante tiene conto in particolar modo della situazione in materia di competitività e di innovazione, di piccole e medie imprese, di occupazione nonché di mercato del lavoro

rispetto alla strategia europea per l'occupazione, di ambiente e di parità fra uomini e donne e comprende in particolar modo quanto segue:

- a) una valutazione ex-ante della situazione socioeconomica, principalmente delle tendenze del mercato del lavoro, anche nelle regioni che hanno problemi particolari in materia di occupazione, e della strategia globale nel settore dello sviluppo delle risorse umane, nonché del modo in cui tale strategia è collegata alla strategia nazionale per l'occupazione quale descritta nei piani d'azione nazionali.
- b) una valutazione ex-ante della situazione ambientale della regione considerata, segnatamente per i settori ambientali sui quali presumibilmente l'intervento avrà un impatto notevole; delle disposizioni volte ad integrare l'aspetto ambientale nell'intervento, nonché della coerenza fra le prime e gli obiettivi a breve e lungo termine fissati a livello nazionale, regionale e locale; delle disposizioni intese ad assicurare il rispetto della normativa comunitaria in materia di ambiente. La valutazione ex-ante fornisce inoltre una descrizione, in quanto possibile quantificata, della situazione ambientale attuale e una stima dell'impatto atteso sulla situazione ambientale (aspetto nella maggiore parte dei casi obbligatorio, previsto dalla normativa europea);
- c) una valutazione ex-ante della situazione in termini di parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul lavoro, inclusi gli obblighi specifici di ciascun gruppo; una stima dell'impatto atteso della strategia e degli interventi, in special modo per l'integrazione delle donne e degli uomini nel mercato del lavoro, per l'istruzione e la formazione professionale, per l'attività imprenditoriale delle donne e per la conciliazione tra vita familiare e vita professionale.

Figura 6 - La valutazione ex-ante



Fonte: nostra elaborazione.

3.1.2. La valutazione in itinere

A questo punto è possibile sottolineare che la realizzazione di una valutazione ex-ante permette di definire le misure necessarie per il monitoraggio delle future valutazioni attraverso la formulazione di obiettivi chiari e, dove possibile, quantificabili. In questo modo contribuisce alla trasparenza delle decisioni, permettendo una chiara spiegazione delle scelte da effettuare ed effetti attesi. La valutazione intermedia invece, prende in considerazione, tenendo conto della valutazione ex-ante, i primi risultati degli interventi, la loro pertinenza e il grado di conseguimento degli obiettivi stabiliti durante il primo passo del processo di valutazione; la valutazione in-itinere si basa principalmente sul controllo costante della presenza permanente delle condizioni e dei presupposti di rilevanza, fattibilità e sostenibilità dell'intervento già analizzato nella fase di valutazione ex-ante. Inoltre, la valutazione in-itinere mira a controllare ed accertare in modo costante una corrispondenza tra le decisioni prese, quello che è stato progettato e quanto realizzato o in corso di realizzazione. Si rende utile precisare che la valutazione in-itinere rappresenta l'attività di controllo della rispondenza delle azioni progettate ed in corso di realizzazione ai tempi, alle modalità ed alle caratteristiche previste in progetto. Il processo di valutazione in-itinere deve rappresentare l'attività di

verifica ininterrotta delle azioni e delle condizioni che, già stabilite in fase di progettazione e analizzate durante la valutazione ex-ante, sono in grado di garantire la coerenza e l'utilità dell'intervento rispetto al raggiungimento degli obiettivi e delle finalità identificate. La valutazione in-itinere quindi, deve essere commissionata ai fini di controllare che l'intervento continui a rispondere alla programmazione e progettazione per obiettivi attraverso il Quadro Logico, al fine di consentire adozione di interventi correttivi più idonei per garantire il raggiungimento degli obiettivi.

Dal documento "Linee guida per la valutazione intermedia dei programmi operativi" (MIUR e Autorità Gestione PON, 2001) realizzato dal Ministero dell'Università e della Ricerca (MIUR) emergono dei suggerimenti interessanti circa l'impostazione del processo di valutazione; in modo particolare si sottolinea l'importanza di garantire una continuità del flusso di dati e informazioni utili alla realizzazione della valutazione.

L'INEA (la cui attività è stata presentata nel capitolo precedente) attraverso il documento "Indirizzi per l'integrazione degli aspetti ambientali nella valutazione intermedia dei Programmi Operativi", suggerisce un esempio di frammentazione della valutazione in blocchi di attività che possono essere riassunti nel seguente modo: un primo blocco è rappresentato dalla definizione di un disegno della valutazione ai fini di definire mediante la collaborazione con l'autorità di gestione e altri attori coinvolti, un disegno che condivida i pareri del valutatore, dell'autorità di gestione e degli altri attori coinvolti; il documento precisa che all'interno di questo blocco si dovrebbe ritrovare anche l'idea di individuare diversi attori per essere coinvolti nella valutazione, definendo le loro precise mansioni; si rende utile analizzare inoltre anche la collocazione di un progetto specifico nel contesto degli altri interventi previsti per la stessa area, ai fini di considerare la necessità di una strategia comune; successivamente si dovrebbe procedere con l'analisi di pertinenza e coerenza del programma e l'analisi della validità degli obiettivi previsti; un altro blocco del processo di valutazione potrebbe essere rappresentato dalla valutazione di efficacia ed efficienza attraverso l'individuazione dei primissimi impatti. La possibilità di mettere in luce alcuni primi risultati/impatti aiuterebbe il valutatore circa l'analisi di alcune variazioni dei risultati e/o impatti previsti e tenere presenti anche quelli non previsti.

Un altro passo del processo di valutazione identificato dall'INEA è rappresentato dalla valutazione del sistema di gestione, analizzando la sua funzionalità, il partenariato e l'avanzamento istituzionale; si dovrebbe analizzare inoltre anche il ruolo effettivo del partenariato sia sociale che istituzionale; l'obiettivo di questi analisi è rappresentato dalla realizzazione di suggerimenti utili agli attori con potere decisionale ai fini di

migliorare il progetto. La finalità della valutazione in-itinere è rappresentata quindi dalla raccolta delle azioni di cambiamento che potrebbero essere utilizzate durante la fase di implementazione.

Per quanto riguarda la valutazione in-itinere, la Regione Emilia-Romagna precisa che la valutazione in-itinere è simile alla valutazione ex-ante, per il fatto che entrambe tendono a massimizzare i "benefici netti correlati a risorse disponibili e impiegabili in attività alternative" e che sono diverse soltanto con riguardo ai *sun costs*: "nella valutazione intermedia, infatti, tutti i costi sostenuti fino a quel momento per la realizzazione del progetto vengono considerati irrecuperabili e quindi trascurati. Pertanto, durante questa fase si possono effettuare valutazioni economiche sulla convenienza economica nel continuare la realizzazione del progetto; oppure valutazioni finanziarie, per minimizzare le perdite"¹².

In conclusione è utile sottolineare che la valutazione in-itinere rappresenta un "aiuto alla correzione"(Stame, 1998) di eventuali errori identificati durante l'implementazione di un intervento; inoltre durante questa fase del processo di valutazione si realizza un'analisi degli effetti verificati fino a questo momento, si controllano i tempi ed eventualmente si analizza la probabilità che l'intervento raggiunga i suoi obiettivi (Cicciotti e Rizzi, 2005).

3.1.3. La valutazione ex-post

Infine, un ultimo momento della valutazione è rappresentato dalla valutazione ex-post; essa definisce un giudizio sull'intervento nella sua complessità, analizzando in particolare gli impatti prodotti; ha quindi un compito riepilogativo (Lippi, 2007) analizzando gli effetti dell'intervento, anche a distanza di qualche tempo; l'impiego della valutazione ex-post ha la finalità di rappresentare per i decisori politici una base di conoscenza, un'esperienza da considerare anche per non ripetere nuovamente gli errori già compiuti. Lippi (2007) precisa che la valutazione ex-post agisce in due sensi, uno verticale e uno orizzontale; in senso verticale agisce mostrando gli effetti che un intervento ha prodotto rispetto alle scelte inizialmente stabilite, evidenziando anche il grado di conseguimento dei risultati ottenuti rispetto ai bisogni identificati. In senso orizzontale invece, la valutazione agisce rispetto ad altre istituzioni nei confronti delle

¹² Regione Emilia Romagna, Assessorato scuola, formazione, lavoro, università, pari opportunità

quali i decisori politici “traggono una dipendenza, dando conto dell’adeguatezza degli obiettivi dei programmi adottati rispetto ai termini normativi, organizzativi, alle risorse consumate e al reale cambiamento apportato” (Lippi, 2007; pg. 86).

Inoltre si ritiene utile precisare il fatto che la valutazione ex-post realizza una descrizione dei fattori di successo (o insuccesso) considerando la sostenibilità dei risultati. Le valutazioni ex-post, infatti, spesso usano indagini sul territorio in considerazione di lunga durata, in media dai dodici ai diciotto mesi e un intervento si considera efficace se risulta che l’investimento ha prodotto un valore aggiunto anche in termini di occupazione, profittabilità, esportazioni, apertura internazionale, ecc.; inoltre un intervento che produce effetti positivi su un territorio crea le condizioni per la nascita di processi di crescita a livello locale e rafforza il tessuto produttivo presente nell’are; nel contesto della valutazione ex-post si devono considerare tutti gli impatti sul territorio, impatti economici, sociali ed ambientali.

In sostanza si può affermare che la valutazione ex-post raggiunge nella pratica politica un elemento di novità con riguardo all’origine delle istituzioni dello Stato, cioè le evidenze sui risultati.(Lippi,. 2007). Il raggiungimento degli obiettivi stabiliti prima dell’avvio dell’intervento implica la realizzazione di un’analisi dei risultati ottenuti rispetto alle scelte iniziali, confrontando output e outcome con l’input. Lippi (2007), precisa che generalizzare le situazioni che conducono alla realizzazione della valutazione ex-post è un processo difficile, ma è possibile rappresentare schematicamente le situazioni nelle quali viene realizzata tale valutazione, “al fine di contestualizzarne i campi alla luce della domanda politica che li precede” (Lippi,2007; pg. 87) e propone quattro contesti di uso della valutazione ex-post, denominati con i termini anglosassoni che caratterizzano il contenuto di ciascuno di loro: *piloting*, *staffing*, *oversighting* e *auditing*.

Il *Piloting*, nato negli Stati Uniti, rappresenta l’idea di sottoporre all’analisi i progetti innovativi implementati in un’area; lo scopo di tale analisi è quello di osservare l’impatto socio economico (e non solo socio economico, ma anche con il fattore politico-decisivo) di un certo tipo di intervento, quindi si realizza un analisi ex-post; il pilotaggio viene quindi denominato come “decision making fondato sull’evidenza empirica” (Pawson, 2002) e ha lo scopo di analizzare i risultati positivi e negativi di un certo tipo di intervento di sviluppo locale.

Lo *Staffing* rappresenta un’attività svolta dagli specialisti per conto degli attori con potere decisionale ed esecutiva coinvolti nel programma; tale attività viene svolta ai fini

di realizzare dei rapporti con riguardo al raggiungimento degli obiettivi scelti prima dell'implementazione del programma.

Oversighting invece rappresenta l'attività di sorveglianza, che possa essere svolta dagli organi legislativi sull'esecutivo ed è un'attività utilizzata in particolare quando si tratta di progetti molto impegnativi dal punto di vista finanziario.

L'*auditing* rappresenta un'attività di controllo interistituzionale basato sui risultati predisposti dalla valutazione ex-post (Chelimsky, 1985); l'attività di controllo riguarda il rispetto delle norme legali e contabili e dell'efficacia e l'efficienza della spesa del denaro pubblico.

Per quanto riguarda gli attori coinvolti nel processo di valutazione, una loro funzione molto importante è rappresentata dalla qualità della valutazione; in assenza di orientamenti in questo senso a livello nazionale, nella definizione dei criteri di qualità della valutazione si rende utile ricordare gli otto criteri definiti nella collezione MEANS (Collezione MEANS, 1999; Vol. I, pg. 179) e riassunti di seguito:

- Soddisfazione delle esigenze: la valutazione tiene in adeguata considerazione le richieste di informazioni formulate dai commissari e corrisponde al mandato?
- Pertinenza dell'ambito di applicazione: il programma è stato oggetto di esame attento per quanto attiene alla sua logica e agli output, risultati, impatti, interazioni con le altre politiche ed effetti inattesi?
- Giustificazione dell'impianto: l'impianto della valutazione è adeguato e giustificato in considerazione dei risultati desiderati?
- Attendibilità dei dati: i dati primari e secondari raccolti o selezionati sono adeguati e sufficientemente attendibili in considerazione dell'uso previsto?
- Validità dell'analisi: i dati quantitativi e qualitativi sono stati analizzati in conformità con le regole predefinite, e sono completi e adatti a fornire una risposta corretta alle domande valutative?
- Credibilità dei risultati: i risultati sono logici e giustificati dall'analisi dei dati e dalle interpretazioni fondate su ipotesi esplicative ben presentate?
- Imparzialità delle conclusioni: le conclusioni sono giuste e non viziate da considerazioni personali o parziali? Sono abbastanza dettagliate da consentirne l'attuazione pratica?

- Chiarezza: la relazione descrive il contesto e le finalità, nonché l'organizzazione ed i risultati del programma oggetto di valutazione in modo tale da agevolare la comprensione delle informazioni fornite?

In conclusione, si può affermare che la valutazione ex post, come già precisato anche dalla normativa europea nel 1993¹³, mira a rendere conto “sulla base dei risultati della valutazione già disponibili, dell'impiego delle risorse, dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi e del loro impatto e a consentire di ricavarne insegnamenti per la politica di coesione economica e sociale. Essa verte sui fattori di successo o insuccesso registrati nel corso dell'attuazione, nonché sulle realizzazioni e sui risultati, compresa la loro prevedibile durata”.

3.2. *Gli strumenti consolidati di valutazione*

La scelta degli strumenti di valutazione rappresenta un processo complesso, date le sue conseguenze con riguardo al processo di valutazione su cui vengono applicati; gli strumenti, i metodi e le tecniche di valutazione dovrebbero tener conto in primo luogo degli obiettivi e degli scopi della valutazione. Ad esempio, con riguardo alla pianificazione e all'efficienza di un intervento, gli strumenti scelti devono essere in grado di analizzare le risorse allocate e l'efficienza economica dell'intervento. Diversi metodi di analizzare gli impatti sono accettati, come per esempio l'analisi costi benefici, la realizzazione di uno schema logico di analizzare, ecc; questi strumenti però presentano anche degli svantaggi nel senso che sono molto impegnativi, onerosi sia in termini di risorse che di tempo.

Un altro passo molto importante presente nel processo di valutazione è rappresentato dalla giusta scelta degli indicatori da analizzare. A partire dalle normative europee e nazionali, fino alle linee guida per la valutazione emerse sia al livello comunitario che nazionale, il sistema degli indicatori scelti deve essere aggregato per tipologia di azione e in grado di essere interpretati ed analizzati. Il problema che emerge con riguardo alla scelta degli indicatori è rappresentato dalla difficoltà nella raccolta che successivamente fa emergere la difficoltà nel processo di stabilire delle relazioni causa-effetto tra

¹³ Regolamento CE . 1260/1999, art.43.

programmazione, risultati ed effetti ottenuti, nonché l'analisi degli effetti indiretti delle politiche.

Ai fini di permettere l'identificazione dei contributi dei programmi di sviluppo si è costruito al livello del Quadro Strategico Nazionale e dei Piani Operativi, un sistema di indicatori utilizzabili e classificati come segue: indicatori finanziari di input, indicatori finanziari e fisici di realizzazione e di risultato e gli indicatori fisici di impatto.

Con riguardo agli attori coinvolti, in funzione della tipologia di intervento attuato ci troviamo in presenza di una complessità di attori coinvolti, sia persone giuridiche (come enti pubblici, istituzioni, imprese, amministrazioni, ecc) che persone fisiche (come imprenditori, gruppi di persone, *stakeholder*, ecc.). Per quanto riguarda le imprese esse si suddividono in imprese pubbliche o private ed è importante fare la distinzione anche dei settori nei quali le imprese sono attive; questa distinzione si rende utile ai fini di assumere informazioni complete e precise nel momento in cui si procede con la raccolta di informazioni utili per la valutazione. Inoltre a partire dal vecchio regolamento CE n. 1260/1999 si prevedeva fare una distinzione anche con riguardo alle dimensioni delle imprese: “se la natura dell'intervento lo consente le statistiche sono ripartite (...) per classe di dimensione delle imprese beneficiarie”.

Le variabili e gli indicatori che verranno utilizzati nel processo di valutazione devono essere definiti anche ai fini di stabilire i destinatari delle azioni previste nel programma; la diversità degli interventi fa sì che i destinatari delle azioni siano vari: mondo imprenditoriale, abitanti di una zona, ambiente, settori economici, ecc.. Si rende utile sottolineare anche le indicazioni emerse dalla Commissione (EC-DGV, cit.) nel senso che rende utile l'arricchimento della *baseline* necessaria alla valutazione con un numero maggiore di indicatori; l'arricchimento, precisa in questo senso l'Isfol, si rende coerente con il bisogno di limitare (EC-DGXVI, cit., par.7 - *Overcoming the problems of using indicators*): l'utilizzo degli indicatori per fronteggiare (ISFOL, 2000):

- la mancata adeguatezza delle informazioni circa i processi di attuazione e di governo delle politiche;
- la difficoltà nel processo di identificare chiare e misurabili correlazioni causa/effetto tra programmazione, risultati ed effetti ottenuti;
- l'emergere dei problemi nel processo di misurazione dell'impatto di un intervento, soprattutto quando si colloca a livello di sistema (del mercato del lavoro, dell'impiego, della coesione sociale e economica) e delle strutture che governano il sistema formativo e del lavoro;

- la complessità nel prevedere gli effetti indiretti o inattesi delle politiche realizzate.

Infine, si potrebbe concludere, affermando che la scelta degli strumenti più idonei ai fini di concludere un processo di valutazione, rappresenta il realizzare di un inventario dell'insieme di circostanze che caratterizzano delle situazioni socio-economiche e relative all'ambito, rispetto al quale si intende operare; si rende quindi utile sottolineare che i risultati dell'applicazione di diversi strumenti possono risentire in maniera anche determinante della mancanza di qualità delle informazioni soggettive che il valutatore ha a disposizione e che decide di considerare.

3.2.1. Introduzione alle metodologie di valutazione

In linea di principio, una metodologia di valutazione deve essere costruita su uno schema generalmente accettato sia dalla letteratura che dalle Istituzioni coinvolte a diverso titolo nel processo di valutazione (ad esempio, la Commissione Europea), e deve contenere i seguenti elementi: l'oggetto della valutazione, i momenti, lo scopo, i ruoli degli attori coinvolti ed il metodo di valutazione.

L'oggetto della valutazione potrebbe essere specificato dalla risposta alla domanda "cosa dobbiamo valutare?". Viene definito con riferimento al territorio, al periodo che verrà preso in considerazione ed alla rete normativa applicata. Esempi di obiettivi di processi valutativi potrebbero essere: "tutti i fondi allocati dall'Unione Europea per l'America Latina dal 1998" o "la pianificazione delle azioni di sviluppo locale in Albania negli ultimi quattro anni".

Un secondo perimetro dovrebbe chiarire le azioni connesse e gli elementi di contesto da prendere in considerazione, in particolare per l'analisi di coerenza esterna. Dalla metodologia di valutazione deve emergere il raggio, l'estensione della valutazione ai fini di identificare le aspettative degli *stakeholder* e di definire in modo chiaro le priorità del processo di valutazione, assicurandosi nello stesso tempo che i valutatori non sprecano le risorse in aree di interesse secondarie. Il raggio della valutazione deve contenere in termini di area di riferimento il perimetro, cioè una valutazione globale, di una regione, di un paese o di una o più aree all'interno di un paese; in termini di tempistica, si deve specificare il periodo per il quale la valutazione fa riferimento (valutazione ex-post o durante il secondo e terzo anno di implementazione di un intervento); inoltre si

dovrebbe fare riferimento anche al settore o settori nei quali la valutazione verrà realizzata.

La scelta di uno dei tre momenti della valutazione (ex-ante, in itinere o ex-post) oppure di realizzare tutti i tre momenti deve essere realizzata considerando le risorse a disposizione per realizzare il processo di valutazione ai fini di ottenere il maggiore valore aggiunto, assicurandosi che i risultati e gli impatti sono prevedibili e la raccolta dei dati da analizzare sarà utile ai fini proposti e che gli *stakeholder* possono essere interpellati durante il processo di valutazione.

In seguito si ritiene utile sottolineare alcune precisazioni nel contesto della domanda (perché valutare?); le risposte è possibile indicarle su tre piani: per i fruitori della valutazione, i quali possono essere rappresentati dalle amministrazioni, dai manager incaricati con l'implementazione di un intervento, dai finanziatori, dalla società civile o altri esperti; una seconda risposta potrebbe essere rappresentata dallo scopo della valutazione che può indossare la forma di assistenza nel processo decisionale, assistenza in un altro processo di valutazione oppure per aumentare il livello di conoscenze o capire meglio i risultati di certe azioni; l'ultima risposta (alla quale anche l'Unione Europea attribuisce sempre più importanza; si veda la sezione *External cooperation programmes* sul sito della Commissione Europea) e la disseminazione dei risultati (aspetto già sottolineato anche nella parte del presente lavoro dove si presenta l'approccio OCSE alla valutazione).

Al livello europeo, per quanto riguarda il processo di valutazione riguardante un intervento finanziato con fondi UE, devono essere definiti anche i ruoli dei partecipanti al processo di valutazione; essi sono rappresentati dall'“*evaluation manager*” che dirige il processo di valutazione dall'inizio alla fine, dal “gruppo di riferimento” costituito dai membri della Commissione che in un secondo momento offrono assistenza e controllano il processo di valutazione; un altro gruppo di partecipanti è rappresentato dal gruppo di valutazione esterna, con i compiti di raccogliere i dati e analizzarli, nonché formulare giudizi; questo gruppo è responsabile della realizzazione del rapporto di valutazione e comunica regolarmente al gruppo di riferimento il loro lavoro di valutazione. Per quanto riguarda la qualità della valutazione, se il “*evaluation manager*” non ha sufficiente esperienza si può avvalere di un esperto esterno. Infine, la seguente considerazione è rappresentata dal gruppo costituito dagli *stakeholder*; alcuni di loro possono essere coinvolti nel “gruppo di riferimento”.

Infine, l'ultimo elemento considerato è rappresentato dal metodo di valutazione. Il metodo deve analizzare la strategia d'intervento in contesto razionale ed in contesto

logico; la razionalità dell'intervento deve stabilire le priorità delle politiche nelle quali l'intervento è collocato, stabilire i bisogni e gli obiettivi e giustificare le scelte in relazione alle alternative: la logica dell'intervento, invece deve spiegare come l'intervento raggiunge gli effetti desiderati. In seguito il metodo di valutazione deve considerare i riferimenti ed i criteri di giudizio, il disegno metodologico (la strategia per la raccolta dei dati, la selezione dell'area di riferimento, stabilire gli strumenti di valutazione, stabilire un piano di lavoro), la selezione e l'analisi degli indicatori ed infine il giudizio e l'analisi di qualità della valutazione.

Il processo di valutazione rappresenta un'attività di ricerca complessa ed i livelli di analisi, le metodologie ed i parametri considerati possono variare molto e pone il valutatore in situazioni spesso difficili, a partire dall'identificazione dell'oggetto da valutare, monitorare i cambiamenti, eventualmente utilizzare elementi di confronto, fino ad arrivare a analizzare l'effetto con la causa. Spetta al valutatore la scelta dei metodi e degli strumenti più idonei da utilizzare, collaborando nello stesso tempo con i principali stakeholder per conoscere il meglio possibile anche le loro aspettative ai fini di formulare il giudizio finale sulla possibilità dell'intervento di raggiungere i risultati previsti.

Nel presente capitolo vengono presentati i più diffusi strumenti di valutazione il cui uso è consolidato nella prassi. La tabella successiva li elenca specificando per ognuno di essi alcuni aspetti relativi al grado di complessità ed alle difficoltà applicative, aspetti che possono agevolare il processo di identificazione delle metodologie da utilizzare, singolarmente o congiuntamente, nella valutazione dei progetti.

Tabella 6 - Metodologie di valutazione consolidate

Metodologia	Fabbisogno di dati ed informazioni	Grado complessità	Durata del procedimento
SWOT	Medio (dati; informazioni qualitative anche soggettive)	Medio-Basso	Medio-Basso
CBA	Alto (richiede metodologie complesse, tempi lunghi ed alti costi; difficoltà nelle stime)	Alto	Alta

VAI- VAS – VALSAT	Alto (richiede dati ambientali che richiedono rilevazione costose e tempi lunghi)	Alto	Alta
RAM	Medio (indagini ad hoc relativamente economiche, consultazione di attori di diversa estrazione; tempi brevi, dati qualitativi)	Medio-Basso	Medio-Basso

3.2.2. SWOT – Strength Weakness Opportunity Threat

L'analisi SWOT (*Strength, weakness, opportunità, threat*) è una delle tecniche più utilizzate sia a supporto delle decisioni strategiche, che per l'analisi di contesti economico-territoriali. Viene utilizzata in modo particolare anche nei processi valutativi di progetti, piani o programmi.

I primi riferimenti risalgono agli anni '50, e negli anni '60 viene inserita dalla scuola harvardiana nelle prime *formulation* teoriche sulla gestione strategica aziendale. Successivamente questo strumento amplia la propria area di utilizzo passando dall'analisi competitiva aziendale ai piani di marketing, permettendo di focalizzare la formazione delle strategie dal duplice punto di vista della prospettiva esterna (opportunità e minacce dell'ambiente) ed interna (punti di forza e di debolezza), fino a trovare applicazione nella valutazione di scelte di intervento pubblico.

Come accennato, a partire dallo stimolo di Patrick Selznick che nel 1957 propose di mettere a confronto i fattori interni ad una organizzazione con quelli esterni legati all'ambiente, il concetto dell'analisi strategica SWOT venne delineato alla fine degli anni '60 dallo Harvard Business School General Management Group (in particolare, viene ricordato il lavoro del 1969 di Edmund P. Learned, C. Roland Christiansen, Kenneth Andrews and William D. Guth) e successivamente sviluppato nel contesto dell'attività di ricerca realizzata tra gli anni '60 e '70 negli Stati Uniti allo *Stanford Research Institute*. Tale ricerca, finanziata dal un gruppo di imprese denominato "Fortune 500" (che rappresentano le imprese più rilevanti nell'economia americana) ha

permesso, per la messa a punto della metodologia SWOT, la realizzazione di 5000 interviste a direttori CEO (direttori con responsabilità di coordinazione del management) provenienti da 1100 imprese e organizzazioni mediante la somministrazione di un questionario contenente 250 *item*. Il risultato che emerse evidenziava come spesso l'informazione interna critica per un'impresa fosse talmente frammentata che nemmeno i direttori CEO riuscivano ad averne un'immagine completa; ciò comportava nel breve periodo rallentamenti nel processo decisionale, mentre a lungo termine poteva persino finire col produrre una pianificazione strategica sbagliata. In conseguenza di ciò, l'analisi SWOT veniva concepita come uno strumento manageriale che permettesse di raccogliere ed organizzare l'informazione critica, con lo scopo di consentire ai dirigenti con potere decisionale di reagire in modo attivo, difendendo e promovendo interessi ed obiettivi dell'organizzazione con risultati apprezzabili. A partire dagli anni '80, infine, l'analisi SWOT cominciò a venire utilizzata anche a supporto delle scelte di intervento pubblico per analizzare scenari alternativi di sviluppo. Le prime applicazioni in tal senso riguardarono i modelli di pianificazione strategica applicata al territorio, allo sviluppo locale ed ai piani urbani. Per esempio, nell'ambito dell'Agenda 21, l'analisi SWOT è fortemente consigliata, per permettere di strutturare aspetti positivi e negativi dell'organizzazione e del suo ambiente riguardo alle condizioni di sviluppo territoriale.

Nel contesto della pianificazione strategica applicata al territorio, l'analisi SWOT viene utilizzata di solito in fase ex-ante con l'obiettivo di migliorare l'integrazione del progetto determinando i punti di forza, di debolezza, le opportunità e le minacce, e raccogliendo in una matrice a doppia entrata organizzata in quattro sezioni gli elementi critici di un intervento in un settore o territorio. Tale matrice viene quindi realizzata per consentire di identificare le principali linee guida strategiche rispetto ad un obiettivo di sviluppo economico; la matrice di un'analisi SWOT si realizza normalmente nel formato rappresentato nella tabella che segue:

Tabella 7- La matrice SWOT

Prospettiva interna: fattori endogeni - modificabili	
Strengths: (punti di forza), fattori interni, rappresentati dalle caratteristiche del territorio regionale in termini di risorse, infrastrutture, ecc., con maggiori possibilità di essere valorizzate e di attrarre	Weaknesses: (punti di debolezza) rappresentati da situazioni critiche interne con caratteristiche carenti per qualità e/o quantità, che ostacolano l'attrazione di risorse mobili e incidono negativamente

risorse mobili	
Opportunities: (opportunità) rappresentate dalle condizioni esterne, ovvero fattori indipendenti dalle caratteristiche intrinseche dell'area di riferimento, che facilitano il raggiungimento degli obiettivi	Threats: (minacce), rappresentate dalle condizioni esterne indipendenti dalle caratteristiche intrinseche, che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi
Prospettiva esterna: fattori esogeni – non-modificabili	

Fonte: elaborazione.

L'identificazione degli elementi che costituiscono i punti di forza e di debolezza, le opportunità e le minacce in una matrice SWOT può essere realizzata sia da un solo manager che da un gruppo di lavoro incaricato della fase istruttoria della valutazione.

La realizzazione della matrice inizia con l'identificazione dei punti forti; questi sono fattori che permettono ad un'organizzazione di essere più competitiva di un'altra; i punti forti sono, infatti, le risorse o le capacità dell'organizzazione, e in particolare quelle che possono essere effettivamente utilizzate per il raggiungimento degli obiettivi.

I punti di debolezza, invece, rappresentano delle limitazioni o degli sbagli nell'attività gestionale di un'organizzazione, i quali impediscono il raggiungimento degli obiettivi proposti. Le domande che si evidenziano nell'identificazione dei punti di debolezza potrebbero essere formulate chiedendosi “quali elementi possono essere migliorati”, oppure “cosa non va”, “cosa si dovrebbe evitare”. L'identificazione dei punti di debolezza, delle cause che hanno generato le debolezze e delle azioni da realizzare per diminuirle o eliminarle rappresenta un'attività di base per la valutazione di un'organizzazione.

Le opportunità sono rappresentate dall'insieme di situazioni favorevoli, presenti o attese, nell'ambito di attività di un'organizzazione: le tendenze, i cambiamenti o le necessità non prese in considerazione, che rappresentano un sostegno per la realizzazione di un bene o servizio e permettono un miglioramento del vantaggio competitivo. Le opportunità possono essere derivanti dal cambiamento tecnologico e del mercato, sia al livello microeconomico che al livello macroeconomico; possono essere altresì legate a

cambiamenti ai diversi livelli di governo, a cambiamenti nei modelli sociali, negli stili di vita, che possono ritrovarsi in diversi ambiti (economico, sociale, politico, tecnologico, ecc.).

Infine, le minacce possono comparire in seguito ad un'evoluzione o ad una tendenza non favorevole, oppure derivare in conseguenza di una “non-reazione” di difesa da parte di un'organizzazione, che finisce col risolversi in un danno all'attività. Le minacce possono essere rappresentate anche dal consolidarsi di barriere derivanti da fattori esterni che comportano problemi, danni o pregiudizi all'interno di un'organizzazione.

Come già accennato, l'analisi SWOT è nata per sviluppare la gestione strategica aziendale nella scuola harvardiana e varia letteratura aziendalistica descrive le fasi da seguire nella realizzazione dell'analisi stessa. Tali fasi si ricollegano alla valutazione del potenziale dell'azienda, all'analisi delle circostanze in quale l'azienda lavora ed alla formulazione delle alternative strategiche.

Per quanto riguarda l'analisi dei fattori endogeni, e con riguardo alle scelte aziendali, Hofer e Schendel (1987), suggeriscono che questa venga realizzata in quattro fasi, che possono essere riassunte come segue:

- creazione di un profilo delle risorse e delle abilità principali di un'organizzazione negli ambiti finanziario, organizzativo e delle risorse umane, tecnologico;
- identificazione delle modalità di realizzazione dei criteri essenziali affinché un prodotto abbia successo sul mercato;
- comparazione delle risorse con i fattori necessari al successo, al fine di determinare i punti forti sui quali realizzare una strategia e quelli che non è necessario tenere in considerazione;
- confronto dei propri punti forti e delle debolezze con quelli dei *competitors*, per identificare le risorse e le abilità potenziali utili ad ottenere un vantaggio sul mercato.

I fattori esogeni, invece, potrebbero essere raggruppati in due grandi categorie. Nella prima possono essere inclusi i fattori che rappresentano il macro-ambito dell'organizzazione, cioè quelli legati all'analisi economica, sociale, politica, tecnologica, demografica, ambientale, ecc. ad un livello regionale o di paese, oppure al livello internazionale. Questo tipo di analisi intende permettere l'identificazione delle

tendenze specifiche di ogni ambito, e la realizzazione di una tassonomia dei loro effetti al livello locale, nazionale e/o internazionale. La seconda categoria di fattori esogeni ha lo scopo di identificare le condizioni esterne nelle quali ha luogo l'attività svolta da un'organizzazione, o dove avviene l'implementazione di un programma.

Ritornando al punto di vista dello sviluppo territoriale, si può quindi evidenziare che l'analisi SWOT rappresenta un procedimento logico, costruito sulla base delle metodologie dell'economia aziendale, la cui funzione è quella di rappresentare in modo sintetico, chiaro e completo le principali caratteristiche di un territorio con lo scopo di individuare eventuali alternative di sviluppo.

In questo ambito, la letteratura (Baramuralikrishna e Dugger, 1998; Cicciotti e Rizzi, 2005) sottolinea la necessità di identificare le opzioni strategiche per un territorio, e specifica che tale processo dovrebbe avvenire attraverso diverse fasi.

Una prima fase è costituita dall'*audit* territoriale, con la finalità di rappresentare un'immagine dettagliata del territorio di riferimento attraverso l'analisi quantitativa della realtà, identificando anche il capitale territoriale e realizzando in tale modo anche una classificazione competitiva del territorio stesso.

Una seconda fase coincide con il processo di formulazione dell'analisi SWOT, ed una terza è relativa alla formulazione di alternative. La seconda fase, rappresentata appunto dall'analisi SWOT, ha come finalità lo studio dei problemi del territorio nella loro complessità, selezionando gli aspetti evidenziati nella fase di *audit*, con l'obiettivo di sottolineare i punti di forza e di debolezza e di identificare le minacce e le opportunità esistenti a livello esogeno. Inoltre, l'analisi SWOT permette l'identificazione delle linee guida strategiche in relazione allo sviluppo socio-economico. Pertanto, l'utilizzo di tale strumento si è dimostrato particolarmente utile sia durante la fase di pianificazione di un programma che durante la valutazione *ex-ante*, dove può servire all'integrazione del programma nel suo contesto.

L'ultima fase per identificare le opzioni strategiche è rappresentata dalla formulazione di alternative strategiche che siano potenzialmente in grado di agevolare le opportunità di sviluppo, e dall'identificazione degli strumenti più idonei ad applicare tali priorità in una prospettiva strategica.

Con riferimento alla seconda delle fasi appena descritte (relativa appunto alla formulazione dell'analisi SWOT), nel quadro del Programma MEANS (1999) viene sottolineato il fatto che l'implementazione di un approccio strategico, come l'analisi SWOT, implica di considerarne lo svolgimento come strutturato in sei fasi, che possono essere riassunte nella tabella seguente.

Tabella 8- Le fasi dell'analisi SWOT

Fase 1	L'analisi dell'ambiente nel quale il programma verrà implementato	Questa fase permette di identificare le maggiori evoluzioni ed i problemi destinati ad influenzare il futuro di un territorio di riferimento; oggetto dell'analisi può essere il contesto socio demografico, economico, politico, ecc., Gli indicatori delle disparità regionali ed il <i>benchmarking</i> sono particolarmente efficaci per la rivelazione delle opportunità e delle minacce; questa fase risulta utile ai fini della costruzione di un immagine generale del territorio di riferimento.
Fase 2	La realizzazione di un inventario di possibili azioni	Questa fase si realizza nell'identificazione di possibili azioni, formulate in termini generali ed in relazione ai principali problemi identificati.
Fase 3	L'analisi esterna delle opportunità e delle minacce	Questa fase consiste nella realizzazione di un elenco dei parametri ambientali, che non si trovino sotto il diretto controllo delle pubbliche autorità, ma che siano in grado di esercitare una forte influenza rispetto allo sviluppo socio-economico.
Fase 4	L'analisi interna dei punti di forza e dei punti di debolezza	In questa fase viene realizzato un inventario di quei fattori i quali sono almeno in parte sotto il controllo delle pubbliche autorità, e che potrebbero promuovere o frenare lo sviluppo.
Fase 5	La classificazione di possibili azioni	Questa fase alloca priorità alle azioni (linee guida strategiche) in grado di ridurre i problemi emersi, basandosi sui punti di forza, fino ad arrivare all'eliminazione dei punti di debolezza, massimizzando le opportunità e minimizzando le minacce.
Fase 6	La valutazione di una strategia	Questa fase opzionale può essere inclusa nel caso in cui si ritenga opportuno giudicare la rilevanza della strategia già implementata o pianificata.

Fonte: Collezione MEANS, 1999.

La realizzazione dell'analisi SWOT permette di definire il contesto territoriale e il posizionamento competitivo dell'area di riferimento attraverso diversi indicatori. Le quattro dimensioni necessarie per definire il concetto di competitività territoriale (Osservatorio Europeo LEADER, 1997), nel suo significato di costruire una strategia di sviluppo territoriale, possono essere riassunte nel modo seguente:

- 1) la competitività sociale: viene intesa come la capacità degli attori di intervenire insieme, efficacemente ed in modo coordinato, ai fini di realizzare gli obiettivi di sviluppo basandosi sulla fiducia reciproca e sulla volontà e capacità di coordinare gli interessi comuni (Osservatorio Europeo LEADER, 2000);
- 2) la competitività ambientale: rappresenta la capacità di valorizzare l'ambiente come elemento distintivo del territorio, garantendo la sostenibilità delle risorse e del patrimonio;
- 3) la competitività economica: rappresenta la capacità dei soggetti di produrre e mantenere all'interno di un territorio di riferimento il massimo valore aggiunto, consolidando le relazioni fra i vari settori e utilizzando in modo efficiente le risorse;
- 4) il posizionamento rispetto al contesto globale: viene inteso come la capacità dei soggetti di identificare una collocazione rispetto agli altri territori, in modo da raggiungere tutti gli obiettivi previsti e garantirne la fattibilità nel quadro della globalizzazione.

A queste quattro dimensioni occorre pertanto dedicare la massima attenzione in fase di formulazione dell'analisi SWOT relativa ad un intervento sul territorio.

Fabbisogno di dati ed applicabilità

Il processo di realizzazione di una analisi SWOT inizia con lo studio degli elementi socio-demografici ed economici, identificando le principali problematiche e continuando con la rappresentazione delle possibili azioni collegate alle problematiche identificate, per poter mettere in luce le caratteristiche e le relazioni tra proposte alternative.

I due metodi utilizzati per realizzare un'analisi SWOT, il metodo *desktop* ed il metodo *partecipata* (che comporti un lavoro di gruppo) consentono, il primo, di formulare una previsione degli scenari sulla base delle informazioni ottenute da "saperi esperti", il secondo, di utilizzare tecniche per individuare scenari alternativi, venendo realizzato congiuntamente dagli esperti e dagli stakeholders.

La criticità nell'applicazione dell'analisi SWOT consiste principalmente nel fatto che esiste il rischio di ottenere un'analisi soggettiva fortemente influenzata dalla figura del valutatore, realizzando una descrizione del contesto non sufficientemente meticolosa. Data la complessità e numerosità degli argomenti che possono essere presi in considerazione, quando si decide di applicare un'analisi SWOT ad un territorio

argomenti come ambiente, assetto sociale, trasporti, mobilità, assetto economico, popolazione, mercato del lavoro, attività turistiche, ecc. vengono chiamati in causa congiuntamente. L'efficacia dell'analisi dipende pertanto dalla capacità di realizzare osservazioni incrociate fra tutti gli elementi menzionati. Tale analisi deve essere realizzata in un modo realistico, distinguendo la situazione attuale da quella attesa nel futuro, analizzando le relazioni con i concorrenti esistenti e/o potenziali in un modo accurato e fondato su elementi chiari, che tuttavia resterà soggettivo.

Dovendo l'analisi SWOT realizzare un inventario dell'insieme di circostanze che caratterizzano una situazione socio-economica e delle situazioni relative all'ambito rispetto al quale si intende operare, è lecito porsi alcuni interrogativi circa i risultati che verrebbero dall'applicazione di tale analisi, nel caso in cui mancanza di diligenza, di perizia oppure errore materiale finissero per inquinare la percezione del quadro reale.

In conclusione vale poi la pena di sottolineare che i risultati dell'applicazione di questo strumento possono risentire in maniera anche determinante della mancanza di qualità delle informazioni soggettive che il valutatore ha a disposizione e che decide di considerare.

3.2.3. Analisi Costi-Benefici

L'analisi costi benefici (*Cost-Benefit Analysis*, CBA) rappresenta il metodo per valutare la convenienza economica di una determinata scelta, che pone in relazione i costi ed i benefici di diversi interventi, espressi in moneta, ai fini di migliorare l'efficienza, cioè raggiungere con costi minori gli stessi risultati, l'efficacia, con costi costanti, risultati migliori e la produttività, con costi inferiori, ottenere risultati migliori. L'obiettivo principale di tale analisi si basa sul calcolo di tutti i costi degli interventi con relative conseguenze, tenendo conto dei prezzi del mercato. Il momento per la realizzazione di un'analisi costi benefici si rende opportuno nel momento in cui le scelte devono essere fatte non tanto tra più programmi di intervento quanto nell'ambito di un ben definito programma, valutando, in termini monetari, se i benefici ottenibili superano i costi da sostenere.

L'importanza dell'analisi costi benefici emerge anche in seguito ad uno sguardo sulla normativa europea, che mediante l'art.40 del Regolamento 1083/2006 precisa, con riferimento ai progetti grandi che accedono ai finanziamenti attraverso i Fondi Strutturali, che devono essere presentate informazioni circa l'analisi costi benefici e che

la Commissione è tenuta a fornire indicazioni sulla metodologia da seguire per la realizzazione dell'analisi costi benefici. In seguito si rende opportuno sottolineare che l'analisi costi benefici è richiesta per due motivi: un primo motivo è rappresentato dalla necessità di dimostrare che un progetto è sostenibile dal punto di vista economico e influenza in modo positivo il raggiungimento degli obiettivi previsti e della politica regionale europea. Il secondo motivo è rappresentato dal fatto che si deve dimostrare che l'intervento dei Fondi Strutturali è utile e necessario al fine di considerare il progetto valido dal punto di vista finanziario. L'obiettivo dell'analisi costi benefici è rappresentato quindi dalla necessità di identificare e valutare tutti i risultati possibili e monetizzarli ai fini di stabilire i costi ed i benefici dell'intervento. I dati da utilizzare per la realizzazione di tale valutazione sono i prezzi di mercato; inoltre si rende utile precisare che non è sempre facile reperire tali prezzi in quanto non esiste un mercato per tutti elementi (per esempio ambiente, la non-presenza di malattie, ecc) e quindi non viene fatta la valutazione sotto l'aspetto monetario, ma sottolinea l'importanza e la convenienza del progetto. L'analisi dei costi sociali e dei benefici, misurati in termini monetari, rappresenta la base per la realizzazione dell'analisi costi benefici, e si rende estremamente utile per poter individuare un'eventuale alternativa ai fini di massimizzare i benefici utilizzando la stessa quantità di input. Nel documento *Guide to Cost-Benefit Analysis of Major Projects* (Commissione Europea, 1997) si precisano invece anche gli errori più frequentemente incontrati durante il processo di valutazione ed in particolare durante l'analisi costi benefici; per esempio l'analisi dei valori degli indicatori socio economici (come reddito pro-capite, tasso di disoccupazione, consumi, ecc) deve essere realizzata; è da evitare invece affermare che un intervento avrà come conseguenza lo sviluppo locale e il benessere collettivo per il semplice motivo che tale semplice affermazione non è misurabile; il prodotto interno lordo pro-capite di una certa area di riferimento rappresenta un indicatore misurabile, ma solo gli interventi grandi è sostanziali solo in grado di produrre un effetto misurabile con tale indicatore; eventualmente si potrebbe soltanto fare una previsione del PIL di lungo termine con e senza l'intervento.

Il procedimento dell'analisi costi benefici si rende divisibile in cinque momenti presentati in seguito (Stokey e Zeckhauser, in Bezzi, 2001): un primo momento rappresentato dall'identificazione del progetto, il secondo dalla determinazione dei loro effetti sia positivi che negativi, un terzo rappresentato dalla valutazione degli effetti in termini monetari, il quarto, il calcolo del beneficio netto, ed infine, l'ultimo momento è rappresentato dall'identificazione dei criteri di scelta.

Con riguardo ai momenti dell'analisi costi benefici, facendo riferimento allo stesso documento (*Guide to Cost-Benefit Analysis of Major Projects*) è possibile identificare una precisazione più dettagliata, nel senso che dopo l'identificazione degli obiettivi si dovrebbe individuare il progetto idoneo, successivamente si procede con la realizzazione dell'analisi di fattibilità e delle opzioni, seguito dall'analisi finanziaria ed economica, per procedere successivamente con l'analisi multicriteria ed infine concludere con l'analisi di sensibilità e di rischio.

La definizione degli obiettivi deve rappresentare un'immagine delle variabili sociale ed economiche che potrebbero soffrire un cambiamento in seguito all'implementazione del progetto, considerando ovviamente gli obiettivi delle politiche al livello europeo. Per procedere invece all'identificazione del progetto idoneo ai fini di raggiungere gli obiettivi previsti si rende utile definire lo schema logico del progetto, includendo le soglie finanziarie stabilite e il raggiungimento degli obiettivi deve pervenire attraverso una coerenza delle azioni da svolgere. Per quanto riguarda l'analisi di fattibilità si rende utile ricordare che anche semplici esempi concreti mettono in luce alcune pratiche utili; in tale proposito un indice per l'analisi di fattibilità dovrebbe riportare al suo interno l'analisi dell'ambiente socio-economico, della domanda e offerta dei prodotti del progetto, alternative tecnologiche e la rappresentazione di un piano di produzione, le risorse umane disponibili, la localizzazione del progetto, analizzando le condizioni ambientali, infrastrutture, ecc., un'analisi della tempistica, anche con riguardo ad eventuali acquisti programmati, seguita dall'analisi finanziaria, considerando le assunzioni, gli investimenti, i prezzi dei fattori produttivi, il capitale d'esercizio e le fonti di finanziamento; in seguito si passa all'analisi socio-economica dei costi e dei benefici considerando le distorsioni dei prezzi e dei salari, gli aspetti fiscali, ecc. In fine si passa all'analisi dei rischi determinando le variabili critiche attraverso l'analisi di sensibilità, una simulazione di situazione ottimistica e pessimistica e attraverso l'analisi delle probabilità.

Per quanto riguarda l'analisi finanziaria le questioni da prendere in considerazione sono rappresentate dallo stabilire l'asse temporale, stabilire il costo integrale dell'investimento ed i ricavi totali, determinare il valore residuo a fine anno, considerando l'inflazione e la sostenibilità. Seguendo l'analisi finanziaria precedente e dal *cash flow* realizzato si deve individuare la metodologia per realizzare l'analisi economica, nel senso che si possa calcolare il tasso di rendimento economico (Commissione Europea, 1997).

Con riguardo all'analisi della sensibilità si devono individuare le variabili prese in considerazione per il calcolo degli input ed output nelle analisi precedenti (finanziaria ed economica); la procedura per lo studio dei rischi stabilisce che l'analisi deve essere preceduta dall'analisi di sensibilità (l'impatto previsto in seguito ai cambiamenti ipotizzati degli indicatori che stabiliscono i costi ed i benefici, impatto previsto quindi sugli indici finanziari ed economici). L'analisi di sensibilità ha il ruolo di scegliere variabili alle quali variazioni influenzano il tasso di rendimento interno o il valore attuale netto in modo maggiore; per quanto riguarda l'analisi della probabilità del rischio si suggerisce di utilizzare poche variabili e utilizzare metodi diretti per il calcolo mediante metodi analitici con più indipendenti.

L'analisi finanziaria è utilizzata maggiormente ai fini di valutare il *cash flow*, i ricavi ed i costi ottenuti in seguito all'intervento, ai fini di identificare la migliore soluzione per massimizzare il profitto. La definizione dei costi e dei benefici, nel caso in cui l'attore è un'impresa, diventa più complessa per il fatto che l'impresa ha come obiettivo la massimizzazione del profitto, e quindi si rende più problematica la definizione dei benefici riguardanti la collettività o l'ambiente. Questo aspetto rappresenta una delle difficoltà per chi è incaricato con la realizzazione della valutazione, perché deve dimostrare abilità ed esperienza ai fini di individuare anche i risultati non monetizzabili.

Un altro limite che si potrebbe presentare di fronte al valutatore è rappresentato dal valore che dovrebbe attribuire alle variabili presi in considerazione (sia in uscita che in entrata) e stimare i prezzi dei beni che non sono presenti sul mercato (il benessere sociale, la qualità dell'ambiente, la presenza di non-malattie, la conservazione del paesaggio, ecc.); il prezzo di mercato spesso non rappresenta il costo opportunità e attraverso la stima del prezzo ombra si intende a determinare un sistema di valori ai fini di identificare il costo opportunità non solo dal singolo ma anche dal punto di vista della collettività.

La valutazione economica si basa quindi, con riguardo ai fattori produttivi di un intervento, sulle stime dei costi opportunità e con riferimento ai prodotti, la disponibilità del consumatore a pagare. Come accennato precedentemente, i *cash flow* dell'analisi finanziaria rappresentano il start-up dell'analisi economica e ai fini di definire degli indicatori riguardanti i risultati economici si rende utile fare alcune correzioni (Commissione Europea, 2006); fra queste ricordiamo la correzione fiscale, come la dedizione dell'IVA e delle sovvenzioni o altri pagamenti inclusi nel puro trasferimento di denaro; in ogni caso non solo le imposte dirette devono essere contenute nei prezzi ma anche quelle indirette ai fini di realizzare le correzioni delle esternalità; come già

noto, alle esternalità di solito non si attribuisce un valore in moneta e quindi si rende utile realizzare una stima del loro valore; tale valore è utile monetizzarlo sia per le esternalità negative (un nuovo impianto che aumenta l'inquinamento) che per quelle positive (il trasferimento del trasporto delle merci dalle strade sul acqua, decongestionando le strade); visto che ci sono anche altri fattori che spostano il valore dei prezzi da un equilibrio che caratterizza la concorrenza perfetta (monopolio, diverse barriere presenti nel commercio, l'incompletezza delle informazioni, ecc.) si rende utile utilizzare quindi i prezzi ombra (contabili) che rappresentano la disponibilità di pagare dei consumatori.

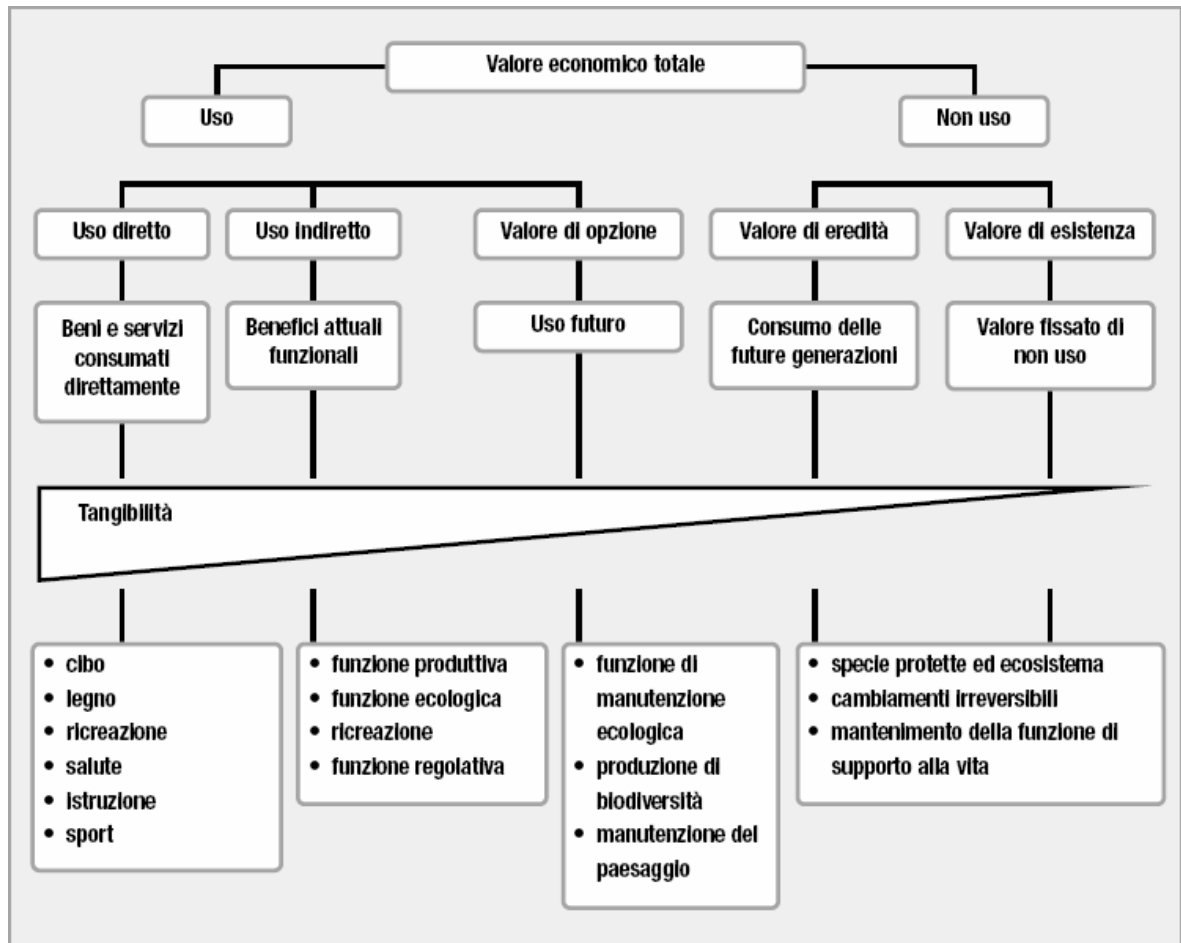
A questo punto si ritiene opportuno sottolineare alcune precisazioni circa la valutazione monetaria dell'ambiente; come accennato in precedenza gli interventi su un territorio comportano delle modifiche sull'ambiente; tali modifiche riguardano la qualità dell'aria, dell'acqua e del suolo, cambiamenti climatici, degrado del paesaggio, ecc., modifiche che influiscono sul normale funzionamento dell'ecosistema, provocando un aumento o una diminuzione della qualità dei beni ambientali.

In questo senso il documento "Guida all'Analisi Costi-Benefici dei Grandi Progetti" definisce il valore economico totale del cambiamento come il valore monetario del benessere dovuto alle modifiche della qualità dell'ambiente ed è diviso in valore d'uso e di non uso:

Valore economico totale = valore d'uso + valore di non uso

Nella composizione del valore d'uso si ritrovano i benefici che l'individuo trae dalla risorse ambientali (ricreative o produttive); il valore di non uso invece rappresenta il beneficio che potrebbe derivare dalle risorse senza il loro uso in modo diretto ed è costituito dal valore di esistenza (disponibilità di pagare collegata a utilizzi futuri o presenti) e il valore di eredità (le generazioni presenti ricavano per le generazioni future); schematicamente il valore economico totale può essere rappresentato nello schema successivo:

Figura 7 - Valore Economico Totale nell'Analisi Costi Benefici



Fonte: Guida all'analisi costi benefici dei progetti di investimento, 2003, www.ec.europa.eu/regional_policy.

Per misurare i benefici monetari sono state identificate nel suddetto documento sono state identificate sei metodologie: la prima è rappresentata dalle spese difensive ed i costi risparmiati; segue la funzione dose risposta, i prezzi edonici, il metodo dei costi di viaggio, metodo basato sul mercato ipotetico (valutazione contingente) e l'ultimo metodo rappresentato dai trasferimenti di benefici.

Il primo metodo (spese difensive/costi risparmiati) riguardano la reazione delle persone e imprese di fronte ai cambiamenti dell'ambiente. Tale reazione si riferisce alle spese che vengono sostenute per diminuire gli impatti; il problema che si presenta di fronte a questo metodo è rappresentato dal fatto che gli individui hanno reazioni diverse: per esempio un individuo preferisce trasferirsi invece di sostenere tale spesa, o la spesa sostenuta è minore nei confronti del disagio.

Ai fini di stabilire la relazione fra un impatto sull'ambiente (risposta) e l'impatto fisico sull'ambiente (la dose) viene utilizzata la tecnica dose risposta e si basa su informazioni

relative “agli effetti fisici dell’inquinamento” e tali informazioni sono utilizzate attraverso un modello economico (stima, funzione di utilità o produzione, variazioni dei profitti delle imprese, guadagni/perdite degli individui).

I prezzi edonici invece analizzano i mercati dove stessi prezzi subiscono variazioni in seguito ai cambiamenti ambientali (per esempio i prezzi delle case); in questo caso, di solito, si utilizzano le tecniche econometriche ai fini di isolare una caratteristica precisa; tale metodo è stato applicato anche per misurare il costo (beneficio) di una modifica dei rischi di incidenti. I metodi dei costi di viaggi invece, prova la realizzazione di una stima del livello di disponibilità a pagare di un individuo per usufruire di un servizio ambientale, in base al costo da sostenere (viaggio, ingresso, spese, ecc) per beneficiare di attività ricreative. La valutazione contingente analizza il parere del individuo in modo diretto mediante la domanda “quanto sei disposto a pagare..” attraverso compilazioni di questionari. L’ultimo metodo è meno preciso per il fatto che viene applicato quando non esistono dati disponibili, sono molto onerosi o manca il consenso politico; i valori vengono importati e trasferiti nell’area d’interesse; per tale ragione il processo viene denominato “trasferimento di benefici”; tale processo si realizza in tre passi; il primo è rappresentato dalla rassegna della letteratura sul nostro oggetto di indagine, seguita dalla scelta di studi idonei e confrontabili ed infine i calcoli dei dati nel nuovo contesto; ai fini di usufruire di tali trasferimenti alcuni database sono stati realizzati come per esempio *Environmental Valuation Reference Inventory* (EVRI) in Canada e negli Stati Uniti *US Environment Protection Agency*.

L’analisi costi benefici gioca quindi un ruolo cruciale nella politica regionale europea; tale analisi deve dimostrare la convenienza di un intervento e deve contribuire al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla Commissione e nel limite della normativa in merito. Le indicazioni emerse dalla Commissione hanno il ruolo di contribuire all’aumento dei benefici in termini di semplificazione delle procedure per accedere ai fondi e aumentare l’efficienza in termini di decisioni più idonee e veloci per i grandi progetti. In fine si rende utile precisare che un’analisi costi-benefici richiede molta attenzione e abnegazione nella sua realizzazione ed un impegno oneroso per quanto riguarda il tempo e le risorse; si ritiene in ogni caso che tali attività di valutazione siano fondamentali nel processo di valutazione ex-ante di interventi pubblici.

Fabbisogno di dati ed applicabilità

Come accennato precedentemente, l’analisi costi benefici stima gli effetti finanziari ed economici di un intervento; tale stima si realizza attraverso la realizzazione fra i costi e i

benefici considerandoli in valore monetario. L'analisi costi benefici necessita una corretta identificazione dell'insieme dei costi e i benefici risultati dall'intervento ai fini di realizzare il loro confronto, offrendo la possibilità di decidere l'accettazione o il rifiuto dell'intervento stesso. La criticità nell'applicazione dell'analisi costi benefici è rappresentata dal fatto che tale analisi presuppone l'esplicitare in termini monetari tutti i costi e i benefici derivanti e questa operazione risulta molto spesso difficile; in particolare la difficoltà consiste nella quantificazione, nell'apprezzamento del valore economico in termini monetari dei beni per i quali non ci sono prezzi di mercato (ad esempio quelli ambientali). La realizzazione dell'analisi costi benefici, implica quindi un'elevata professionalità da parte del valutatore ai fini di ottenere una valutazione qualitativa e realistica; in numerosi casi si rende utile costituire una *team* valutativa, formata da diverse figure professionali; come conseguenza un tale processo di valutazione diventa un'attività costosa e con tempi lunghi da allocare.

3.2.4. Valutazione monetaria e non monetaria degli effetti ambientali e del territorio

Al Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile organizzato dalle Nazioni Unite a Johannesburg nel 2002, il Segretario Generale Kofi Annan affermava: “viviamo in un pianeta inserito in una delicata ed intricata rete di relazioni ecologiche, sociali, economiche e culturali che regolano le nostre esistenze. Se vogliamo raggiungere uno sviluppo sostenibile, dovremo dimostrare una maggiore responsabilità nei confronti degli ecosistemi dai quali dipende ogni forma di vita, considerandoci parte di una sola comunità umana, e nei confronti delle generazioni che seguiranno la nostra. Il Vertice di Johannesburg nel 2002 rappresenta un'opportunità per l'impegno a costruire un futuro più sostenibile”.

L'obiettivo del vertice era del resto quello di attirare l'attenzione sulle nuove sfide da affrontare per assicurare una società più equa e prospera. La consapevolezza della rilevanza dell'impatto ambientale delle attività umane rappresenta un passo fondamentale in tal senso.

Lo studio dell'economia dell'ambiente (e delle risorse o dei beni ambientali) inizia negli anni sessanta attraverso i lavori svolti da alcuni studiosi (Boulding, 1966; Mishan, 1967; Kapp, 1970), e si è sempre più ampliato ed approfondito fino ad arrivare alla copiosa

letteratura attualmente disponibile, dove sempre maggiore rilievo è stato via via attribuito agli aspetti inerenti la sostenibilità dello sviluppo, venendo questo considerato un preciso e fondamentale obiettivo. Nel complesso sistema di gestione delle decisioni legato al raggiungimento dell'obiettivo di uno sviluppo sostenibile, la valutazione ambientale degli interventi rappresenta, al pari di quella economica, uno dei pilastri fondamentali (Verdesca, 2003a). Il cambiamento dell'approccio storico-economico ha permesso di sottolineare infatti come le risorse ed i beni ambientali, al pari delle risorse naturali, pongano il problema dell'impoverimento; l'ambiente, pertanto, deve venire considerato una risorsa economica (Verdesca, 2003b), imponendo come necessaria l'analisi delle valenze ambientali nei processi evolutivi del sistema economico.

La valutazione, in generale, può essere identificata come un'opportunità realizzata per avviare un processo di giudizio, prestando attenzione alla conoscenza scientifica e al metodo (Patton, 1986). Secondo Sen (2000), la valutazione di un intervento pubblico richiede di giudicare il suo valore anche dal punto di vista dell'interesse collettivo, utilizzando informazioni ad-hoc. Per esempio, la valutazione dovrebbe permettere di determinare se un intervento è in grado di contribuire allo sviluppo delle comunità interessate, e se non si limita soltanto ai bisogni dichiarati (Bettini, 2002a).

Per quanto riguarda la valutazione ambientale (Bettini, 2002b) sottolinea l'importanza di suddividere due elementi essenziali: un primo elemento, rappresentato dal metodo, cioè il modo in cui vengono analizzati i problemi ambientali nel contesto di una valutazione di impatto ambientale o di una valutazione ambientale strategica, e un secondo elemento, rappresentato dalle tecniche identificate per lo studio dei settori economici coinvolti.

L'impatto ambientale rappresenta l'insieme di conseguenze sull'ambiente generato da azioni umane, conseguenze che possono essere sia positive che negative, dirette o indirette, a breve o lungo termine, reversibili o irreversibili.

In generale, un impatto viene considerato positivo quando, al termine del processo di valutazione, si riscontra la soddisfazione delle aspettative iniziali e del livello di qualità atteso; l'impatto è invece negativo quando dalla valutazione emerge il mancato raggiungimento dei livelli di qualità previsti e dei risultati desiderati.

Un impatto si dice diretto quando è determinato in modo diretto dalle azioni poste in essere da un determinato progetto, mentre un impatto indiretto è quello generato per una

via indotta dall'interazione tra le attività progettuali e altre determinanti ambientali o esterne, le quali non sono direttamente coordinate dal piano dell'azione.

La distinzione fra un impatto a breve termine ed un impatto a lungo termine consiste nel fatto che il primo ha come conseguenza un cambiamento immediato, mentre il secondo produce alterazioni croniche, determinate dall'attività continuativa del progetto. Infine, la differenza fra un impatto reversibile ed uno irreversibile consiste nella possibilità o meno di eliminare ad effetto immediato la causa di un peggioramento o miglioramento, potendo quindi riportare la situazione allo stato iniziale.

La valutazione degli impatti assume rilevanza specifica nel contesto ambientale. Bettini (2002c) sottolinea il fatto che la realizzazione di uno studio d'impatto necessita una riflessione sulle caratteristiche di riferimento per un tale studio sia in termini di sintesi che di rapporti settoriali. Si ritiene utile partire da elementi coerenti con la realizzazione di uno studio d'impatto; il primo elemento considerato è rappresentato dal contesto di riferimento, che necessita di un'analisi delle caratteristiche dello stato attuale; vanno poi considerati gli impatti cumulativi e tenuto presente il concetto di risanamento. Lo stato iniziale viene analizzato senza procedere ad una valutazione di qualità, ma considerandolo unicamente come base di partenza; tale stato dovrà infatti venire considerato come riferimento in diverse situazioni (ad esempio verrà analizzato mediante l'utilizzo di parametri numerici, ecc.). L'analisi dello stato futuro in assenza dell'intervento (*do-nothing*), rappresenta invece “un'alternativa di progetto sulla quale avviare un confronto delle diverse soluzioni in vista di un bilancio totale degli interventi” (Bettini, 2002c).

Prima di affrontare in modo più approfondito lo studio della Valutazione di Impatto Ambientale, si considera utile una breve rassegna storica della normativa in merito, soffermandosi brevemente sulla considerazione che la tutela dell'ambiente ha trovato nelle prime fonti di diritto nell'ambito internazionale. I primi riferimenti normativi riguardanti la Valutazione di Impatto Ambientale nascono negli Stati Uniti con l'entrata in vigore il primo gennaio 1970 della cosiddetta legge *National Environmental Policy Act* (NEPA); atto normativo a partire dal quale si sono sviluppate in tutto il mondo le legislazioni riguardanti l'ambiente. Tale atto considerava in modo particolare il forte impatto delle azioni umane sulla rete delle componenti ambientali, il bisogno di rafforzare e conservare la qualità dell'ambiente per un benessere comune, la necessità di una coesistenza non distruttiva fra popolazione e natura, ed infine la necessità di

soddisfare le esigenze delle generazioni attuali e future. Nella normativa statunitense era previsto, prima di avviare un intervento, l'obbligo di realizzare un rapporto ambientale denominato *Environmental Impact Statement (EIS)*, nel quale era necessario venisse analizzato l'impatto dell'intervento sull'ambiente, il rischio di eventuali effetti negativi che non potevano essere previsti, le possibili soluzioni alternative, ecc. Il coordinamento delle procedure negli Stati Uniti viene affidato al *Council of Environmental Quality (CEQ)*. Alla fine degli anni '70 vennero poi adottati diversi Regolamenti per quanto riguarda l'impatto ambientale, dove venivano precisati obiettivi, politiche, strategie e strumenti, dei quali si propone una sintesi nella tabella successiva. Nella figura vengono riportate invece le fasi procedurali della Valutazione di Impatto Ambientale previste dalla NEPA e dal CEQ.

Tabella 9 - Regolamenti impatto ambientale , Stati Uniti

Obiettivi	Sei obiettivi fondamentali del NEPA per tutti i programmi federali (“responsibility for the future; environmental equity; beneficial use; historical, cultural, and biological diversity and individual liberty; widespread prosperity; management for quality and conservation”)
Politiche	Piani federali, programmi e politiche devono essere coerenti con gli obiettivi fondamentali del NEPA
Strategie	Monitoraggio annuale della qualità ambientale Identificazione dei principali problemi ambientali e delle possibili soluzioni Obbligo di sottoporre a procedure di VIA le attività delle Agenzie federali suscettibili di avere un rilevante impatto sull'ambiente
Strumenti	Incarico al CEQ di redigere un rapporto annuale sull'ambiente Incarico alle Agenzie federali di redigere gli studi di impatto ambientale in modo coordinato con le procedure stabilite dal CEQ

Fonte: adattamento da Verdesca (2002).

In Europa, i lavori preparatori per l'adozione di una direttiva sulla valutazione ambientale iniziarono nel 1975 presso la Direzione Generale per l'Ambiente, ma solo nel 1985 fu approvata la Direttiva 337/1985/CEE; direttiva che si riferisce sia ai progetti

privati che pubblici con un significativo impatto ambientale in funzione di ubicazione, natura, dimensioni. La Direttiva 337 può essere paragonata ad una legge quadro, con forti elementi di novità dal punto di vista sociale e scientifico e di notevole rilevanza; in particolare per quanto riguarda l'art.2, nel quale la direttiva precisa che:

“Gli stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, i progetti per i quali si prevede un impatto ambientale importante, segnatamente per la loro natura, per le loro dimensioni o la loro ubicazione, formino oggetto di una valutazione del loro impatto. Detti progetti sono definiti nell'art.4.”

A sua volta, l'art.4 precisa i potenziali progetti con impatto ambientale che devono essere oggetto di tale valutazione. Invece l'art.3 della Direttiva precisa gli elementi che gli Stati Membri devono prendere in considerazione, cioè:

- la natura del progetto,
- le dimensioni del progetto,
- l'ubicazione del progetto.

Sempre nell'art.3 si specifica che “la valutazione dell'impatto ambientale individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare e conformemente agli articoli da 4 a 11, gli effetti diretti e indiretti di un progetto sui seguenti fattori:

- l'uomo, la fauna e la flora;
- il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio;
- l'interazione tra i fattori di cui al primo e secondo trattino;
- i beni materiali ed il patrimonio culturale.”

La Direttiva 337/85 è stata modificata dalla Direttiva 97/11/CE, la quale, anche senza imporre nuovi obblighi, allarga la lista dei progetti da sottoporre ad una VIA. Le opere comprese nell'Allegato I, relative ai progetti sottoposti comunque a valutazione, a norma degli articoli da 5 a 10, passano da 9 a 20. Relativamente alle opere previste dall'Allegato II, che si riferisce ai progetti per i quali gli Stati determinano se questi debbano essere sottoposti o meno a valutazione (sempre a norma degli articoli da 5 a 10), la nuova direttiva introduce una selezione preliminare e viene lasciata libertà agli Stati membri di optare o per un criterio automatico basato su soglie dimensionali oltre le

quali scatta la procedura, o per un esame caso per caso dei progetti. Inoltre, la Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, concernente la valutazione degli effetti di determinanti piani e programmi sull'ambiente, ha l'obiettivo di garantire un elevato grado di protezione dell'ambiente e di contribuire all'azione di elaborazione e adozione degli interventi, assicurando che venga effettuata la valutazione ambientale, e precisando all'articolo 4 che questa deve essere realizzata in fase preparatoria del piano.

La Direttiva concernente la valutazione degli effetti sull'ambiente (Direttiva 2001/42/C), al art. 1 precisa che l'obiettivo della valutazione ambientale è di “di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi [...] assicurando che [...] venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente". Inoltre la Direttiva precisa all'articolo 11, paragrafo 2 che: “per i piani e i programmi in merito ai quali l'obbligo di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale risulta contemporaneamente dalla presente direttiva e da altre normative comunitarie, gli Stati membri possono prevedere procedure coordinate o comuni per soddisfare le prescrizioni della pertinente normativa comunitaria, tra l'altro al fine di evitare duplicazioni della valutazione.”

Per quanto riguarda la tematica ambientale durante il processo di valutazione, il Quadro Strategico Nazionale precisa che tale tematica deve trovare importanza e considerazione nella valutazione in diversi stadi della programmazione; tale considerazione si rende utile per realizzare la verifica dell'inclusione dell'aspetto ambientale in diverse politiche di sviluppo e per creare le condizioni per disseminare gli effetti ambientali degli interventi. Ritornando alle precisazioni della normativa europea (Direttiva 2001/42/CE) si rende utile sottolineare che la valutazione ambientale rappresenta uno strumento utile e necessario ai fini di migliorare le decisioni e che le attività della Valutazione Ambientale sono incluse nel momento ex-ante della valutazione (Quadro Strategico Nazionale, cap.VI). Inoltre il Regolamento CE n. 1698/2005 precisa che gli Stati Membri, con riguardo al Fondo FEASR, devono realizzare una valutazione ambientale globale per il periodo 2007-2013, per ciascun programma di sviluppo rurale, attraverso l'analisi della zona territoriale di riferimento utilizzando dati quantitativi e realizzando l'analisi SWOT in base agli indicatori iniziali corrispondenti. In questo senso la valutazione ex-ante deve contenere tre compiti principali; un primo rappresentato della valutazione della validità della situazione iniziale, come previsto nell'allegato I della direttiva VAS (lettere a) ed e); un secondo compito riferito all'analisi degli effetti ambientali previsti, come precisato nell'Allegato I lettere f-h della Direttiva ed un ultimo compito riguardante il rispetto delle norme, “per cui la valutazione ambientale deve individuare se ci sia conformità o conflitto delle misure rispetto a tali norme ambientali (lettere f) - h) dell'Allegato I della direttiva VAS).”

Per quanto riguarda il livello nazionale, la recente evoluzione normativa sulla VIA si è venuta a realizzare nel rispetto degli obblighi previsti dalla normativa comunitaria, in modo particolare della menzionata Direttiva 97/11. La VIA resta, quindi, un'attività che deve precedere l'autorizzazione dell'intervento, ma si deve integrare con la procedura di autorizzazione settoriale.

In Italia, l'attuazione della procedura di valutazione ambientale si articola in due livelli: uno nazionale ed un livello regionale. In Italia, l'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i servizi Tecnici (APAT) definisce la VIA come un processo che individua, descrive e valuta gli effetti di un progetto sull'ambiente. Alla base vi è la necessità di reagire in modo preventivo, optando per una scelta che permetta di evitare fin dall'inizio possibili perturbazioni ambientali. Quando si parla di ambiente, come accennato, si fa riferimento all'uomo, alla fauna, alla flora, al suolo, alle acque, all'aria, al clima, al paesaggio, ed anche a beni quali il patrimonio culturale sociale ed ambientale.

Tali elementi si possono specificare come segue:

- Atmosfera: intendendosi la qualità dell'aria e la caratterizzazione meteorologica;
- Ambiente idrico: comprendendo le acque sotterranee e acque superficiali;
- Suolo e sottosuolo: considerandoli sotto il profilo geologico, geomorfologico e pedologico;
- Vegetazione, flora, fauna: facendo riferimento all'insieme di formazioni vegetali e gruppi animali, tenendo conto in modo particolare delle specie protette e degli equilibri naturali;
- Ecosistemi: riferendosi all'insieme dei fattori fisici, chimici e biologici che formano un sistema unitario;
- Salute pubblica: comprendendo lo stato di salute delle persone sia come individui sia come comunità;
- Rumore e vibrazioni;
- Radiazioni;
- Paesaggio;
- Rifiuti e sostanze pericolose.

Obiettivo è quindi quello di riuscire a prevedere i cambiamenti indotti sull'ambiente, verificando qualità e quantità delle componenti impegnate in quel determinato contesto.

Di solito ai fini della previsione vengono realizzare scale qualitative (ad esempio alto/medio/basso, positivo/negativo, reversibile/irreversibile, ecc.), o scale numeriche (del tipo -1...+1) al fine di valutare l'entità dei cambiamenti in questione.

A livello della Regione Emilia Romagna, la Legge Regionale 18 maggio 1999, n.9 precisa la definizione di VIA della suddetta normativa, definendola come una procedura tecnico-amministrativa per la valutazione sistematica degli effetti conseguenti alle azioni di un progetto sull'ambiente, inteso come sistema complesso di risorse naturali e umane. Vengono valutati gli effetti diretti ed indiretti sull'uomo, sulla fauna, sulla flora, sul suolo, sulle acque, sul clima sul paesaggio, sui beni materiali e sul patrimonio culturale ed ambientale e sull'interazione tra detti fattori. All'applicazione di tale legge è preposta l'Agenzia Regionale Prevenzione e Ambiente (ARPA) dell'Emilia Romagna. Ai fini della suddetta normativa regionale valgono le definizioni che sono elencate all'art 2. comma 1; alcune delle quali pare utile vengano di seguito ricordate:

- impatto ambientale: l'insieme degli effetti rilevanti, diretti ed indiretti, a breve ed a lungo termine, permanenti e temporanei, singoli e cumulativi, positivi e negativi, che progetti, pubblici privati, hanno sull'ambiente inteso come insieme complesso di sistemi naturali e umani;
- procedura di verifica (screening): procedura preliminare volta a definire se il progetto deve essere assoggettato alla ulteriore procedura di VIA, per adempiere alla quale il proponente deve presentare all'autorità competente una domanda allegando i seguenti elaborati: il progetto preliminare, una relazione relativa all'individuazione e valutazione degli impatti ambientali, una relazione sulla conformità del progetto alla normativa in materia urbanistica, ambientale e paesaggistica;
- procedura di VIA.: la procedura finalizzata alla espressione, da parte dell'autorità competente, della valutazione di impatto ambientale, precisata all'ultimo punto dell'art.2;
- studio d'impatto ambientale (SIA): studio tecnico- scientifico degli impatti ambientali di un progetto, che deve contenere almeno:
 - la descrizione del progetto (parametri ubicativi, dimensionali, strutturali e delle finalità dello stesso);
 - la descrizione dei potenziali effetti sull'ambiente;

- la rassegna delle relazioni esistenti fra il progetto proposto, la normativa in materia ambientale ed i piani di utilizzazione del territorio;
- definizione dei contenuti del SIA (*scoping*): fase preliminare facoltativa, volta a definire, in contraddittorio tra autorità competente e proponente, le informazioni che devono essere fornite nel SIA; deve contenere la descrizione del progetto definitivo, dei potenziali impatti ambientali, la conformità del progetto con le normative in materia urbanistica, ambientale e paesaggistica, le misure per ridurre, compensare od eliminare gli impatti ambientali negativi, una sintesi in linguaggio non tecnico dei punti precedenti;
- valutazione di impatto ambientale (VIA): determinazione dell'autorità competente, disciplinata dall'art. 16, in ordine all'impatto ambientale del progetto.

La valutazione, quindi, deve svolgersi seguendo due itinerari procedurali. Il primo richiede una valutazione della situazione ambientale della regione interessata; si tratta in questo caso di definire la situazione ambientale evidenziando i relativi punti deboli e punti di forza, per cercare di capire in che misura i pregi e gli svantaggi ambientali della zona possono favorire, o al contrario ostacolare, lo sviluppo economico. Si deve precisare anche il grado di attuazione della politica ambientale comunitaria e delle direttive in materia. In ciò consiste la prima fase della valutazione, che deve essere per quanto possibile quantificata. La seconda fase è rappresentata dalla valutazione dell'impatto ambientale della strategia e degli interventi pianificati. Le potenzialità ed i rischi presentati nella fase precedente vanno ora tradotti in priorità e obiettivi. Il progetto verrà analizzato anche prendendo in considerazione gli effetti diretti o indiretti, positivi o negativi, ecc. derivanti dal conseguente incremento dell'attività economica. Queste due procedure preliminari alla valutazione di impatto ambientale sono denominate procedure di *screening* e *scoping*. La procedura di controllo e verifica, o *screening*, rappresenta una procedura tecnico-amministrativa atta ad effettuare una valutazione preliminare della significatività dell'impatto ambientale di un intervento, determinando, in relazione alle possibili ripercussioni sull'ambiente, lo svolgimento successivo della procedura di VIA. La procedura di *scoping* è una procedura tecnico-amministrativa che valuta la proposta dei contenuti del successivo Studio di Impatto Ambientale (SIA) al fine di indirizzare, individuare prima della realizzazione della VIA stessa quali potrebbero essere gli effetti più importanti e rilevanti.

In ambito mondiale e nazionale, gli strumenti più comunemente applicati sono:

- le *check-list*, che consistono nella formulazione di elenchi di parametri opportunamente selezionati relativi a componenti e fattori ambientali, e che consentono di predisporre un quadro informativo sulle più importanti relazioni oggetto di studio;
- le matrici: sono rappresentate da tabelle a doppia entrata, nelle quali sulle righe vengono evidenziati i fattori ambientali implicati e sulle colonne le azioni ad essi pertinenti;
- i *network* rappresentano catene di relazioni multiple connesse con le azioni di piano, le componenti delle quali sono identificate ed analizzate dal valutatore;
- l'*overlay mapping*: è una metodologia basata sulla realizzazione e sovrapposizione di mappe tematiche, che comprendono gli elementi di sensibilità e criticità; vi sono tre tipi differenti di carte:
 - i. le carte di analisi, che riportano la distribuzione territoriale delle caratteristiche dell'indicatore considerato;
 - ii. le carte tematiche, che riportano i valori dell'indicatore considerato;
 - iii. le carte di sintesi, che presentano un quadro di sintesi degli aspetti descritti dalle altre tipologie di carte rispetto agli indicatori ambientali.

Più specificatamente, le metodologie che fanno uso di tali strumenti e che sono più frequentemente utilizzate sia a livello nazionale che internazionale per l'identificazione degli impatti ambientali possono essere sinteticamente riassunte come nella tabella successiva.

Tabella 10 - Metodologie e strumenti per l'identificazione degli impatti ambientali

METODOLOGIE	TIPOLOGIA	CAMPI DI APPLICAZIONE
Sorensen	Matrice non idonea per scenari e alternative	Progetti di insediamenti residenziali in aree extraurbane, di vilaggi turistici (residence, camping) in aree ad alta sensibilità ambientale
Tricart	Carte per sovrapposizione dei vincoli di protezione dell'ambiente naturale. Non idonea per scenari e alternative	Piani di lottizzazione per insediamenti industriali ed agricoli (PIP, Piani zonali in agricoltura)
McHarg, Falque	Carte per sovrapposizione dell'attitudine e della vocazione del suolo e dell'ambiente. Non idonea per scenari, moderata idoneità per scenari e alternative.	Progetti di ripristino ambientale e di valorizzazione economica in aree marginali e abbandonate
Adkins-Burke	Matrice idonea per scenari e alternative.	
Bereano	Grafico degli effetti. Sistema non ponderabile. Moderatamente idonea alla valutazione di scenari e alternative.	Percorsi stradali e ferroviari. Percorsi di oleodotti, carbonodotti e metanodotti. Tracciati delle linee di trasmissione dell'alta tensione.
Odum	Matrice idonea per la valutazione di scenari e alternative.	Tracciati di strade in aree collinari e montane.
Adkins-Burke		Tracciati degli impianti di risalita per sport invernali.
Tricart		
McHarg		
Falque		

CNYRPDB (Central New York Regional Planning and development Board)	Matrice non idonea per la valutazione di scenari e alternative.	Progetti di utilizzazione e valorizzazione di risorse idriche. Canali di irrigazione, invasi artificiali. Piccoli bacini idrici, approvvigionamenti idrici di falda e da sorgenti. Progetti di regimazione delle acque e di corsi d'acqua.
Battelle	Check-list ponderata. Idoneo alla valutazione di scenari	
Holmes	Matrice idonea alla valutazione di alternative.	
Sorensen		
Moore	Matrice. Idoneo alla valutazione di scenari e alternative.	Progetti di impianti e insediamenti produttivi. Aeroporti.
Leopold	Idoneo alla valutazione di alternative. Non idoneo per scenari diversi.	Centrali termoelettriche nucleari e a carbone. Miniere e attività estrattive.
Hill-Schechter	Non idonea per la VIA. Rappresenta un sistema decisionale complementare integrato alla procedura.	Discariche. Impianti di depurazione. Inceneritori. Insediamenti industriali ad alto rischio potenziale.
Schlesinger-Daetz	Matrice, metodo ponderale per la valutazione degli effetti di impatto ambientale, non idonea	

Fonte: Bettini et al, 1984

Si ritiene utile soffermarsi brevemente sugli strumenti cui si è in precedenza accennato. Le *check-list* rappresentano uno dei più semplici strumenti per l'individuazione degli impatti e sono degli elenchi di parametri, relativi ai fattori di progetto e/o fattori di impatto e componenti e fattori ambientali. Verdesca (2002) sottolinea il fatto che nella letteratura si individuano cinque tipi principali di *check-list*, proposti nella tabella successiva.

Tabella 11 - Tipologie di check-list

DENOMINAZIONE	TIPOLGIA
Check-list semplici	Elenchi di componenti ambientali standardizzati per tipo di progetto (impianti di produzione energia, sistemi di trasporto, ecc) o di area (ambiente marino, costiero, ecc.)
Check-list descrittive	Elenchi che forniscono, per ogni componente considerata, la guida e i criteri metodologici necessari per la valutazione della loro qualità e per la previsione degli impatti.
Check-list di quesiti	Elenchi di quesiti relativi alle attività di progetto e agli effetti conseguenti sulle componenti ambientali.
Scaling check-list	Elenchi che forniscono le tecniche per la formazione di graduatorie delle alternative esaminate in relazione all'impatto previsto su ciascuna componente.
Wighting check-list	Elenchi che forniscono le tecniche per la misurazione, la ponderazione e l'aggregazione degli impatti elementari in indici sintetici di impatto.

Fonte: adattamento da Verdesca (2002).

Per quanto riguarda le matrici, le più utilizzate sono rappresentate di matrici di tipo quantitativo, che valutano attraverso un punteggio numerico gli impatti singoli e globali dell'intervento. Altrettanto frequente è l'utilizzo delle matrici sviluppate dal Central New York Regional Planning and Development Board (CNYRPDB), per la gestione dei sistemi idrici; questo modello utilizza matrici in sequenza, la prima delle quali serve ad identificare gli impatti diretti, mentre la seconda mette in relazione gli impatti individuati nella prima.

La metodologia di *overlay mapping* fu messa a punto da McHarg (1969); tale metodologia si basa su un'elaborazione di mappe tematiche, con lo scopo di realizzare la valutazione preliminare. Questa valutazione si realizza attraverso la sovrapposizione delle carte tematiche, in modo da sottolineare le informazioni che interessano per realizzare un'immagine più chiara della distribuzione e dell'intensità degli impatti per poter ottenere, come evidenzia il modello proposto da McHarg, l'elaborazione di una tale mappa per ogni fattore considerato con lo scopo di definire un giudizio.

In applicazione della normativa nazionale, e su richiesta del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, un gruppo di lavoro dell'ANPA ha redatto nel 2001 un documento denominato Linee Guida VIA - Parte Generale. In tale documento vengono definite le situazioni nelle quali si rendono necessari l'identificazione e l'esame delle alternative progettuali e localizzative, con lo scopo di realizzare una verifica della coerenza dell'intervento con il quadro programmatico e con gli obiettivi di sviluppo sostenibile. In tale senso, le Linee Guida precisano che le alternative da prendere in considerazione dipendono dal livello di definizione del progetto e dal suo rapporto con la situazione esistente; inoltre si precisa che “Insieme alla fase di screening, finalizzata alla selezione dei progetti da avviare a VIA, l'analisi comparativa delle alternative, che in qualche modo finalizza lo *scoping*, costituisce l'elemento qualificante dello studio di prefattibilità ambientale in merito al pronunciamento nella conferenza dei servizi, così come riformata dalla legge 24 novembre 2000 n. 340, dell'autorità competente in materia di VIA sulle diverse alternative e sulle condizioni per l'elaborazione del progetto definitivo e del SIA.” (capitolo 3, Linee Guida – Parte Generale).

A tale fine, l'identificazione delle alternative deve rappresentare un momento in cui gli attori del processo di VIA confrontano le esigenze di natura diversa che rappresentano, definiscono gli obiettivi proposti e realizzano una scala di priorità. Al termine di tale confronto è pertanto possibile scegliere l'alternativa migliore. Il concetto di alternativa deve essere ampio e non deve mancare la formulazione dell'*alternativa zero*, quella cioè relativa all'ipotesi di non realizzazione del progetto.

Le tipologie alternative possono essere così individuate:

- alternative strategiche: fanno riferimento all'individuazione di interventi atti a prevenire la domanda di realizzazione di un determinato obiettivo, e/o a realizzare lo stesso obiettivo in misura diversa;

- misure alternative per la minimizzazione degli effetti negativi: consistono in accorgimenti vari per limitare gli impatti negativi non eliminabili e sono definibili in fase di progetto di massima ed esecutivo;
- alternative di processo o strutturali: rappresentano l'esame di differenti tecnologie, processi e/o materie prima da utilizzare, e sono definibili nella fase di progettazione;
- alternative di localizzazione, definibili a livello di piano o di progetto in base alla conoscenza dell'ambiente e all'individuazione di potenzialità d'uso dei suoli, tenendo conto anche dei limiti rappresentati da aree critiche e sensibili;
- alternativa zero.

In conclusione si può sottolineare il fatto che gli impatti delle alternative, inclusa l'alternativa zero, possono essere confrontati fra di loro attraverso l'utilizzo di apposite tabelle, allo scopo di facilitare l'analisi comparativa.

3.2.4.1. Valutazioni di Impatto Ambientale (VIA)

Al Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile organizzato dalle Nazioni Unite a Johannesburg nel 2002, il Segretario Generale Kofi Annan affermava: “viviamo in un pianeta inserito in una delicata ed intricata rete di relazioni ecologiche, sociali, economiche e culturali che regolano le nostre esistenze. Se vogliamo raggiungere uno sviluppo sostenibile, dovremo dimostrare una maggiore responsabilità nei confronti degli ecosistemi dai quali dipende ogni forma di vita, considerandoci parte di una sola comunità umana, e nei confronti delle generazioni che seguiranno la nostra. Il Vertice di Johannesburg nel 2002 rappresenta un'opportunità per l'impegno a costruire un futuro più sostenibile”.

L'obiettivo del vertice era del resto quello di attirare l'attenzione sulle nuove sfide da affrontare per assicurare una società più equa e prospera. La consapevolezza della rilevanza dell'impatto ambientale delle attività umane rappresenta un passo fondamentale in tal senso.

L'impatto ambientale rappresenta l'insieme di conseguenze sull'ambiente generato da azioni umane, conseguenze che possono essere sia positive che negative, dirette o indirette, a breve o lungo termine, reversibili o irreversibili.

In generale, un impatto viene considerato positivo quando, al termine del processo di valutazione, si riscontra la soddisfazione delle aspettative iniziali e del livello di qualità atteso; l'impatto è invece negativo quando dalla valutazione emerge il mancato raggiungimento dei livelli di qualità previsti e dei risultati desiderati.

Un impatto si dice diretto quando è determinato in modo diretto dalle azioni poste in essere da un determinato progetto, mentre un impatto indiretto è quello generato per una via indotta dall'interazione tra le attività progettuali e altre determinanti ambientali o esterne, le quali non sono direttamente coordinate dal piano dell'azione.

La distinzione fra un impatto a breve termine ed un impatto a lungo termine consiste nel fatto che il primo ha come conseguenza un cambiamento immediato, mentre il secondo produce alterazioni croniche, determinate dall'attività continuativa del progetto. Infine, la differenza fra un impatto reversibile ed uno irreversibile consiste nella possibilità o meno di eliminare ad effetto immediato la causa di un peggioramento o miglioramento, potendo quindi riportare la situazione allo stato iniziale.

La valutazione degli impatti assume rilevanza specifica nel contesto ambientale. Bettini (2002c) sottolinea il fatto che la realizzazione di uno studio d'impatto necessita una riflessione sulle caratteristiche di riferimento per un tale studio sia in termini di sintesi che di rapporti settoriali. Si ritiene utile partire da elementi coerenti con la realizzazione di uno studio d'impatto; il primo elemento considerato è rappresentato dal contesto di riferimento, che necessita di un'analisi delle caratteristiche dello stato attuale; vanno poi considerati gli impatti cumulativi e tenuto presente il concetto di risanamento. Lo stato iniziale viene analizzato senza procedere ad una valutazione di qualità, ma considerandolo unicamente come base di partenza; tale stato dovrà infatti venire considerato come riferimento in diverse situazioni (ad esempio verrà analizzato mediante l'utilizzo di parametri numerici, ecc.). L'analisi dello stato futuro in assenza dell'intervento (*do-nothing*), rappresenta invece “un'alternativa di progetto sulla quale avviare un confronto delle diverse soluzioni in vista di un bilancio totale degli interventi” (Bettini, 2002c).

Prima di affrontare in modo più approfondito lo studio della Valutazione di Impatto Ambientale, si considera utile una breve rassegna storica della normativa in merito, soffermandosi brevemente sulla considerazione che la tutela dell'ambiente ha trovato nelle prime fonti di diritto nell'ambito internazionale. I primi riferimenti normativi riguardanti la Valutazione di Impatto Ambientale nascono negli Stati Uniti con l'entrata

in vigore il primo gennaio 1970 della cosiddetta legge *National Environmental Policy Act* (NEPA); atto normativo a partire dal quale si sono sviluppate in tutto il mondo le legislazioni riguardanti l'ambiente. Tale atto considerava in modo particolare il forte impatto delle azioni umane sulla rete delle componenti ambientali, il bisogno di rafforzare e conservare la qualità dell'ambiente per un benessere comune, la necessità di una coesistenza non distruttiva fra popolazione e natura, ed infine la necessità di soddisfare le esigenze delle generazioni attuali e future. Nella normativa statunitense era previsto, prima di avviare un intervento, l'obbligo di realizzare un rapporto ambientale denominato *Environmental Impact Statement* (EIS), nel quale era necessario venisse analizzato l'impatto dell'intervento sull'ambiente, il rischio di eventuali effetti negativi che non potevano essere previsti, le possibili soluzioni alternative, ecc. Il coordinamento delle procedure negli Stati Uniti viene affidato al *Council of Environmental Quality* (CEQ). Alla fine degli anni '70 vennero poi adottati diversi Regolamenti per quanto riguarda l'impatto ambientale, dove venivano precisati obiettivi, politiche, strategie e strumenti, dei quali si propone una sintesi nella tabella successiva. Nella figura vengono riportate invece le fasi procedurali della Valutazione di Impatto Ambientale previste dalla NEPA e dal CEQ.

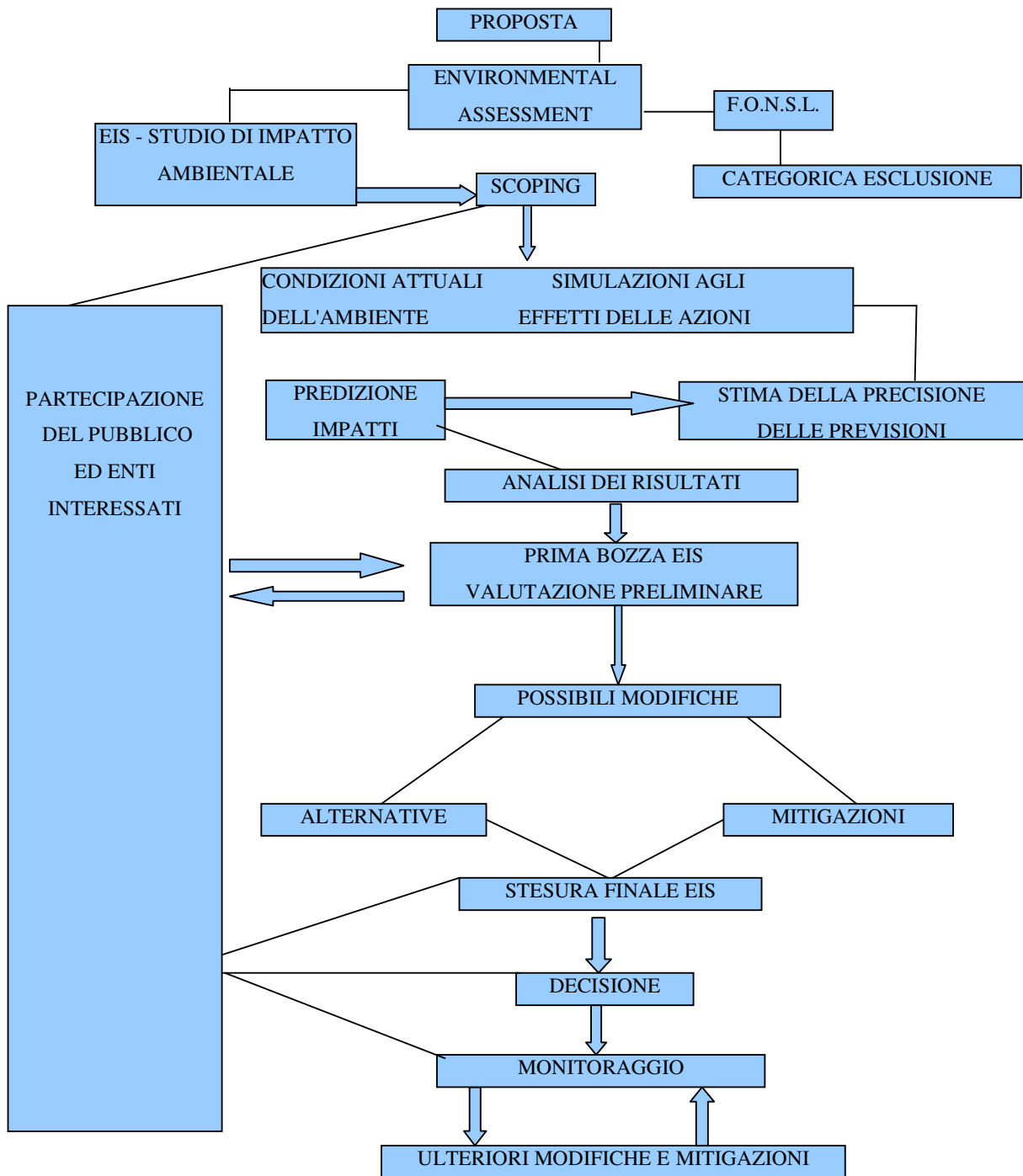
Tabella 12- Regolamenti impatto ambientale , Stati Uniti

Obiettivi	Sei obiettivi fondamentali del NEPA per tutti i programmi federali (“responsibility for the future; environmental equity; beneficial use; historical, cultural, and biological diversity and individual liberty; widespread prosperity; management for quality and conservation”)
Politiche	Piani federali, programmi e politiche devono essere coerenti con gli obiettivi fondamentali del NEPA
Strategie	Monitoraggio annuale della qualità ambientale Identificazione dei principali problemi ambientali e delle possibili soluzioni Obbligo di sottoporre a procedure di VIA le attività delle Agenzie federali suscettibili di avere un rilevante impatto sull'ambiente
Strumenti	Incarico al CEQ di redigere un rapporto annuale sull'ambiente Incarico alle Agenzie federali di redigere gli studi di impatto ambientale in modo coordinato con le procedure stabilite dal CEQ

--	--

Fonte: adattamento da Verdesca (2002).

Figura 8 - Fasi Procedurali VIA



Fonte: adattamento da Westman (1985).

In Europa, i lavori preparatori per l'adozione di una direttiva sulla valutazione ambientale iniziarono nel 1975 presso la Direzione Generale per l'Ambiente, ma solo nel 1985 fu approvata la Direttiva 337/1985/CEE; direttiva che si riferisce sia ai progetti privati che pubblici con un significativo impatto ambientale in funzione di ubicazione, natura, dimensioni. La Direttiva 337 può essere paragonata ad una legge quadro, con forti elementi di novità dal punto di vista sociale e scientifico e di notevole rilevanza; in particolare per quanto riguarda l'art.2, nel quale la direttiva precisa che:

“Gli stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, i progetti per i quali si prevede un impatto ambientale importante, segnatamente per la loro natura, per le loro dimensioni o la loro ubicazione, formino oggetto di una valutazione del loro impatto. Detti progetti sono definiti nell'art.4.”

A sua volta, l'art.4 precisa i potenziali progetti con impatto ambientale che devono essere oggetto di tale valutazione. Invece l'art.3 della Direttiva precisa gli elementi che gli Stati Membri devono prendere in considerazione, cioè:

- la natura del progetto,
- le dimensioni del progetto,
- l'ubicazione del progetto.

Sempre nell'art.3 si specifica che “la valutazione dell'impatto ambientale individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare e conformemente agli articoli da 4 a 11, gli effetti diretti e indiretti di un progetto sui seguenti fattori:

- l'uomo, la fauna e la flora;
- il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio;
- l'interazione tra i fattori di cui al primo e secondo trattino;
- i beni materiali ed il patrimonio culturale.”

La Direttiva 337/85 è stata modificata dalla Direttiva 97/11/CE, la quale, anche senza imporre nuovi obblighi, allarga la lista dei progetti da sottoporre ad una VIA. Le opere comprese nell'Allegato I, relative ai progetti sottoposti comunque a valutazione, a norma degli articoli da 5 a 10, passano da 9 a 20. Relativamente alle opere previste

dall'Allegato II, che si riferisce ai progetti per i quali gli Stati determinano se questi debbano essere sottoposti o meno a valutazione (sempre a norma degli articoli. da 5 a 10), la nuova direttiva introduce una selezione preliminare e viene lasciata libertà agli Stati membri di optare o per un criterio automatico basato su soglie dimensionali oltre le quali scatta la procedura, o per un esame caso per caso dei progetti. Inoltre, la Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, concernente la valutazione degli effetti di determinanti piani e programmi sull'ambiente, ha l'obiettivo di garantire un elevato grado di protezione dell'ambiente e di contribuire all'azione di elaborazione e adozione degli interventi, assicurando che venga effettuata la valutazione ambientale, e precisando all'articolo 4 che questa deve essere realizzata in fase preparatoria del piano.

Per quanto riguarda il livello nazionale, la recente evoluzione normativa sulla VIA si è venuta a realizzare nel rispetto degli obblighi previsti dalla normativa comunitaria, in modo particolare della menzionata Direttiva 97/11. La VIA resta, quindi, un'attività che deve precedere l'autorizzazione dell'intervento, ma si deve integrare con la procedura di autorizzazione settoriale.

In Italia, l'attuazione della procedura di valutazione ambientale si articola in due livelli: uno nazionale ed un livello regionale. In Italia, l'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i servizi Tecnici (APAT) definisce la VIA come un processo che individua, descrive e valuta gli effetti di un progetto sull'ambiente. Alla base vi è la necessità di reagire in modo preventivo, optando per una scelta che permetta di evitare fin dall'inizio possibili perturbazioni ambientali. Quando si parla di ambiente, come accennato, si fa riferimento all'uomo, alla fauna, alla flora, al suolo, alle acque, all'aria, al clima, al paesaggio, ed anche a beni quali il patrimonio culturale sociale ed ambientale.

Tali elementi si possono specificare come segue:

- . Atmosfera: intendendosi la qualità dell'aria e la caratterizzazione meteorologica;
- . Ambiente idrico: comprendendo le acque sotterranee e acque superficiali;
- . Suolo e sottosuolo: considerandoli sotto il profilo geologico, geomorfologico e pedologico;
- . Vegetazione, flora, fauna: facendo riferimento all'insieme di formazioni vegetali e gruppi animali, tenendo conto in modo particolare delle specie protette e degli equilibri naturali;

- Ecosistemi: riferendosi all'insieme dei fattori fisici, chimici e biologici che formano un sistema unitario;
- Salute pubblica: comprendendo lo stato di salute delle persone sia come individui sia come comunità;
- Rumore e vibrazioni;
- Radiazioni;
- Paesaggio;
- Rifiuti e sostanze pericolose.

Obiettivo è quindi quello di riuscire a prevedere i cambiamenti indotti sull'ambiente, verificando qualità e quantità delle componenti impegnate in quel determinato contesto. Di solito ai fini della previsione vengono realizzate scale qualitative (ad esempio alto/medio/basso, positivo/negativo, reversibile/irreversibile, ecc.), o scale numeriche (del tipo -1...+1) al fine di valutare l'entità dei cambiamenti in questione.

A livello della Regione Emilia Romagna, la Legge Regionale 18 maggio 1999, n.9 precisa la definizione di VIA della suddetta normativa, definendola come una procedura tecnico-amministrativa per la valutazione sistematica degli effetti conseguenti alle azioni di un progetto sull'ambiente, inteso come sistema complesso di risorse naturali e umane. Vengono valutati gli effetti diretti ed indiretti sull'uomo, sulla fauna, sulla flora, sul suolo, sulle acque, sul clima sul paesaggio, sui beni materiali e sul patrimonio culturale ed ambientale e sull'interazione tra detti fattori. All'applicazione di tale legge è preposta l'Agenzia Regionale Prevenzione e Ambiente (ARPA) dell'Emilia Romagna. Ai fini della suddetta normativa regionale valgono le definizioni che sono elencate all'art 2. comma 1; alcune delle quali pare utile vengano di seguito ricordate:

- impatto ambientale: l'insieme degli effetti rilevanti, diretti ed indiretti, a breve ed a lungo termine, permanenti e temporanei, singoli e cumulativi, positivi e negativi, che progetti, pubblici privati, hanno sull'ambiente inteso come insieme complesso di sistemi naturali e umani;
- procedura di verifica (screening): procedura preliminare volta a definire se il progetto deve essere assoggettato alla ulteriore procedura di VIA, per adempiere alla quale il proponente deve presentare all'autorità competente una domanda allegando i seguenti elaborati: il progetto preliminare, una relazione relativa all'individuazione e valutazione degli impatti ambientali, una relazione sulla

conformità del progetto alla normativa in materia urbanistica, ambientale e paesaggistica;

- procedura di VIA.: la procedura finalizzata alla espressione, da parte dell'autorità competente, della valutazione di impatto ambientale, precisata all'ultimo punto dell'art.2;
- studio d'impatto ambientale (SIA): studio tecnico- scientifico degli impatti ambientali di un progetto, che deve contenere almeno:
 - la descrizione del progetto (parametri ubicativi, dimensionali, strutturali e delle finalità dello stesso);
 - la descrizione dei potenziali effetti sull'ambiente;
 - la rassegna delle relazioni esistenti fra il progetto proposto, la normativa in materia ambientale ed i piani di utilizzazione del territorio;
- definizione dei contenuti del SIA (*scoping*): fase preliminare facoltativa, volta a definire, in contraddittorio tra autorità competente e proponente, le informazioni che devono essere fornite nel SIA; deve contenere la descrizione del progetto definitivo, dei potenziali impatti ambientali, la conformità del progetto con le normative in materia urbanistica, ambientale e paesaggistica, le misure per ridurre, compensare od eliminare gli impatti ambientali negativi, una sintesi in linguaggio non tecnico dei punti precedenti;
- valutazione di impatto ambientale (VIA): determinazione dell'autorità competente, disciplinata dall'art. 16, in ordine all'impatto ambientale del progetto.

La valutazione, quindi, deve svolgersi seguendo due itinerari procedurali. Il primo richiede una valutazione della situazione ambientale della regione interessata; si tratta in questo caso di definire la situazione ambientale evidenziando i relativi punti deboli e punti di forza, per cercare di capire in che misura i pregi e gli svantaggi ambientali della zona possono favorire, o al contrario ostacolare, lo sviluppo economico. Si deve precisare anche il grado di attuazione della politica ambientale comunitaria e delle direttive in materia. In ciò consiste la prima fase della valutazione, che deve essere per quanto possibile quantificata. La seconda fase è rappresentata dalla valutazione dell'impatto ambientale della strategia e degli interventi pianificati. Le potenzialità ed i rischi presentati nella fase precedente vanno ora tradotti in priorità e obiettivi. Il progetto verrà analizzato anche prendendo in considerazione gli effetti diretti o indiretti, positivi o negativi, ecc. derivanti dal conseguente incremento dell'attività economica.

Queste due procedure preliminari alla valutazione di impatto ambientale sono denominate procedure di *screening* e *scoping*. La procedura di controllo e verifica, o *screening*, rappresenta una procedura tecnico-amministrativa atta ad effettuare una valutazione preliminare della significatività dell'impatto ambientale di un intervento, determinando, in relazione alle possibili ripercussioni sull'ambiente, lo svolgimento successivo della procedura di VIA. La procedura di *scoping* è una procedura tecnico-amministrativa che valuta la proposta dei contenuti del successivo Studio di Impatto Ambientale (SIA) al fine di indirizzare, individuare prima della realizzazione della VIA stessa quali potrebbero essere gli effetti più importanti e rilevanti.

Nell'ambito nazionale e mondiale, gli strumenti più comunemente applicati sono:

- le *check-list*, che consistono nella formulazione di elenchi di parametri opportunamente selezionati relativi a componenti e fattori ambientali, e che consentono di predisporre un quadro informativo sulle più importanti relazioni oggetto di studio;
- le matrici: sono rappresentate da tabelle a doppia entrata, nelle quali sulle righe vengono evidenziati i fattori ambientali implicati e sulle colonne le azioni ad essi pertinenti;
- i *network* rappresentano catene di relazioni multiple connesse con le azioni di piano, le componenti delle quali sono identificate ed analizzate dal valutatore;
- l'*overlay mapping*: è una metodologia basata sulla realizzazione e sovrapposizione di mappe tematiche, che comprendono gli elementi di sensibilità e criticità; vi sono tre tipi differenti di carte:
 - i. le carte di analisi, che riportano la distribuzione territoriale delle caratteristiche dell'indicatore considerato;
 - ii. le carte tematiche, che riportano i valori dell'indicatore considerato;
 - iii. le carte di sintesi, che presentano un quadro di sintesi degli aspetti descritti dalle altre tipologie di carte rispetto agli indicatori ambientali.

Più specificatamente, le metodologie che fanno uso di tali strumenti e che sono più frequentemente utilizzate sia a livello nazionale che internazionale per l'identificazione degli impatti ambientali possono essere sinteticamente riassunte come nella tabella successiva.

Tabella 13 - Metodologie e strumenti per l'identificazione degli impatti ambientali

METODOLOGIE	TIPOLOGIA	CAMPI DI APPLICAZIONE
Sorensen	Matrice non idonea per scenari e alternative	Progetti di insediamenti residenziali in aree extraurbane, di vilaggi turistici (residence, camping) in aree ad alta sensibilità ambientale
Tricart	Carte per sovrapposizione dei vincoli di protezione dell'ambiente naturale. Non idonea per scenari e alternative	Piani di lottizzazione per insediamenti industriali ed agricoli (PIP, Piani zonali in agricoltura)
McHarg, Falque	Carte per sovrapposizione dell'attitudine e della vocazione del suolo e dell'ambiente. Non idonea per scenari, moderata idoneità per scenari e alternative.	Progetti di ripristino ambientale e di valorizzazione economica in aree marginali e abbandonate
Adkins-Burke	Matrice idonea per scenari e alternative.	
Bereano	Grafico degli effetti. Sistema non ponderabile. Moderatamente idonea alla valutazione di scenari e alternative.	Percorsi stradali e ferroviari. Percorsi di oleodotti, carbonodotti e metanodotti. Tracciati delle linee di trasmissione dell'alta tensione. Tracciati di strade in aree collinari e montane. Tracciati degli impianti di risalita per sport invernali.
Odum	Matrice idonea per la valutazione di scenari e alternative.	
Adkins-Burke		
Tricart		
McHarg Falque		
CNYRPDB (Central New York Regional Planning	Matrice non idonea per la valutazione di scenari e alternative.	Progetti di utilizzazione e valorizzazione di risorse idriche.
Battelle	Check-list ponderata. Idoneo alla valutazione di scenari e alternative.	Canali di irrigazione, invasi artificiali. Piccoli bacini idrici, approvvigionamenti idrici di falda e da sorgenti.
Holmes	Matrice idonea alla valutazione di alternative. Non idonea per scenari diversi.	Progetti di regimazione delle acque e di corsi d'acqua.
Sorensen		

Moore	Matrice. Idoneo alla valutazione di scenari e alternative.	Progetti di impianti e insediamenti produttivi. Aeroporti.
Leopold	Idoneo alla valutazione di alternative. Non idoneo per scenari diversi.	Centrali termo elettriche nucleari e a carbone. Miniere e attività estrattive.
Hill-Schechter	Non idonea per la VIA. Rappresenta un sistema decisionale complementare integrato alla procedura.	Discariche. Impianti di depurazione. Inceneritori. Insediamenti industriali ad alto rischio potenziale.
Schlesinger-Daetz	Matrice, metodo ponderale per la valutazione degli effetti di impatto ambientale, non idonea per scenari e alternative.	

Fonte: Bettini et al, 1984

Si ritiene utile soffermarsi brevemente sugli strumenti cui si è in precedenza accennato. Le *check-list* rappresentano uno dei più semplici strumenti per l'individuazione degli impatti e sono degli elenchi di parametri, relativi ai fattori di progetto e/o fattori di impatto e componenti e fattori ambientali. Verdesca (2002) sottolinea il fatto che nella letteratura si individuano cinque tipi principali di *check-list*, proposti nella tabella successiva.

Tabella 14 - Tipologie di check-list

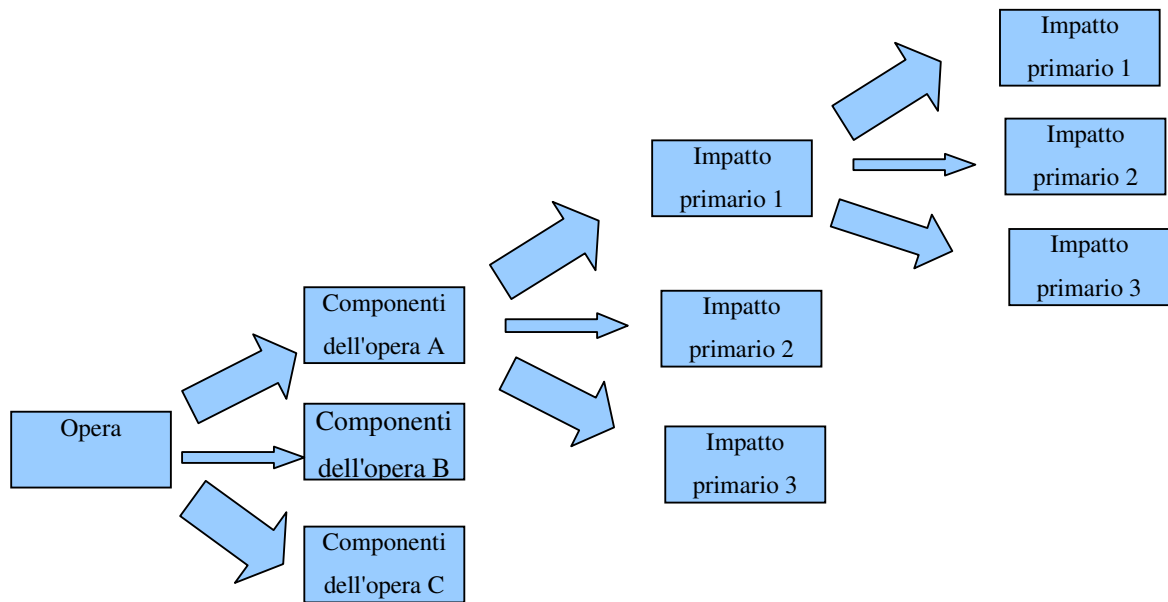
DENOMINAZIONE	TIPOLGIA
Check-list semplici	Elenchi di componenti ambientali standardizzati per tipo di progetto (impianti di produzione energia, sistemi di trasporto, ecc) o di area (ambiente marino, costiero, ecc.)
Check-list descrittive	Elenchi che forniscono, per ogni componente considerata, la guida e i criteri metodologici necessari per la valutazione della loro qualità e per la previsione degli impatti.
Check-list di quesiti	Elenchi di quesiti relativi alle attività di progetto e agli effetti conseguenti sulle componenti ambientali.
Scaling check-list	Elenchi che forniscono le tecniche per la formazione di graduatorie delle alternative esaminate in relazione all'impatto previsto su ciascuna componente.
Wighting check-list	Elenchi che forniscono le tecniche per la misurazione, la ponderazione e l'aggregazione degli impatti elementari in indici sintetici di impatto.

Fonte: adattamento da Verdesca (2002).

Per quanto riguarda le matrici, le più utilizzate sono rappresentate di matrici di tipo quantitativo, che valutano attraverso un punteggio numerico gli impatti singoli e globali dell'intervento. Altrettanto frequente è l'utilizzo delle matrici sviluppate dal Central New York Regional Planning and Development Board (CNYRPDB), per la gestione dei sistemi idrici; questo modello utilizza matrici in sequenza, la prima delle quali serve ad identificare gli impatti diretti, mentre la seconda mette in relazione gli impatti individuati nella prima.

Così come è stato già precisato, i *network* costruiscono una catena di azioni o potenziali effetti (Verdesca, 2003), che fanno seguito alla realizzazione di attività con impatti sulle condizioni iniziali dell'ambiente; permettono di sottolineare i possibili interventi da proporre, come mostrato nello schema logico dei *network*, proposto da Vismara (1998).

Figura 9 - Schema logico dei network di azioni e potenziali effetti



Fonte: Vismara, 1998

La metodologia di *overlay mapping* fu messa a punto da McHarg (1969); tale metodologia si basa su un'elaborazione di mappe tematiche, con lo scopo di realizzare la valutazione preliminare. Questa valutazione si realizza attraverso la sovrapposizione delle carte tematiche, in modo da sottolineare le informazioni che interessano per realizzare un'immagine più chiara della distribuzione e dell'intensità degli impatti per poter ottenere, come evidenzia il modello proposto da McHarg, l'elaborazione di una tale mappa per ogni fattore considerato con lo scopo di definire un giudizio.

In applicazione della normativa nazionale, e su richiesta del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, un gruppo di lavoro dell'ANPA ha redatto nel 2001 un documento denominato Linee Guida VIA - Parte Generale. In tale documento vengono definite le situazioni nelle quali si rendono necessari l'identificazione e l'esame delle alternative progettuali e localizzative, con lo scopo di realizzare una verifica della coerenza dell'intervento con il quadro programmatico e con gli obiettivi di sviluppo sostenibile. In tale senso, le Linee Guida precisano che le alternative da prendere in considerazione dipendono dal livello di definizione del progetto e dal suo rapporto con la situazione esistente; inoltre si precisa che "Insieme alla fase di screening, finalizzata

alla selezione dei progetti da avviare a VIA, l'analisi comparativa delle alternative, che in qualche modo finalizza lo *scoping*, costituisce l'elemento qualificante dello studio di prefattibilità ambientale in merito al pronunciamento nella conferenza dei servizi, così come riformata dalla legge 24 novembre 2000 n. 340, dell'autorità competente in materia di VIA sulle diverse alternative e sulle condizioni per l'elaborazione del progetto definitivo e del SIA." (capitolo 3, Linee Guida – Parte Generale).

A tale fine, l'identificazione delle alternative deve rappresentare un momento in cui gli attori del processo di VIA confrontano le esigenze di natura diversa che rappresentano, definiscono gli obiettivi proposti e realizzano una scala di priorità. Al termine di tale confronto è pertanto possibile scegliere l'alternativa migliore. Il concetto di alternativa deve essere ampio e non deve mancare la formulazione dell'*alternativa zero*, quella cioè relativa all'ipotesi di non realizzazione del progetto.

Le tipologie alternative possono essere così individuate:

- alternative strategiche: fanno riferimento all'individuazione di interventi atti a prevenire la domanda di realizzazione di un determinato obiettivo, e/o a realizzare lo stesso obiettivo in misura diversa;
- misure alternative per la minimizzazione degli effetti negativi: consistono in accorgimenti vari per limitare gli impatti negativi non eliminabili e sono definibili in fase di progetto di massima ed esecutivo;
- alternative di processo o strutturali: rappresentano l'esame di differenti tecnologie, processi e/o materie prima da utilizzare, e sono definibili nella fase di progettazione;
- alternative di localizzazione, definibili a livello di piano o di progetto in base alla conoscenza dell'ambiente e all'individuazione di potenzialità d'uso dei suoli, tenendo conto anche dei limiti rappresentati da aree critiche e sensibili;
- alternativa zero.

In conclusione si può sottolineare il fatto che gli impatti delle alternative, inclusa l'alternativa zero, possono essere confrontati fra di loro attraverso l'utilizzo di apposite tabelle, allo scopo di facilitare l'analisi comparativa.

3.2.4.2. Valutazione Ambientale Strategica (VAS)

Processo sistematico per valutare le conseguenze ambientale delle proposte, con lo scopo di assicurare uno sviluppo sostenibile, la Valutazione Ambientale Strategica è nata negli anni '80 a partire da studi regionali e sulla pianificazione, e si è venuta a specificare con l'adozione del “Manuale per la Valutazione d'Impatto”, pubblicato negli Stati Uniti dallo *Housing and Urban Development Department*. Successivamente, in Europa, negli anni '90 la CEE rilasciò la prima proposta sulla necessità di realizzare una direttiva relativa alla valutazione ambientale di politiche, piani e programmi, che si concretizzò negli anni successivi con l'adozione da parte del Parlamento e del Consiglio Europeo della “Direttiva concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente”, n.2001/42/CE, nota come “direttiva sulla VAS”. Essa individua un fondamentale “strumento per l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione e nell'adozione taluni piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente negli Stati membri, in quanto garantisce che gli effetti dell'attuazione dei piani siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro adozione”. Quindi, la VAS si differenzia dalla VIA proprio a cominciare dai testi normativi, nel senso che mentre la VIA si riferisce alle opere, la VAS si riferisce a piani e programmi, assumendo proprio per questa particolarità la denominazione di “strategica”. Ecco quindi sottolineata la necessità di un intervento di valutazione sempre più “strategico”, come precisa Verdesca (2003), per garantire uno sviluppo sostenibile; in tale senso la VAS determina un ampliamento dell'estensione in termini temporali e spaziali dell'ambito di azione della valutazione, la quale comporta a sua volta un maggiore impegno nei processi di pianificazione e programmazione.

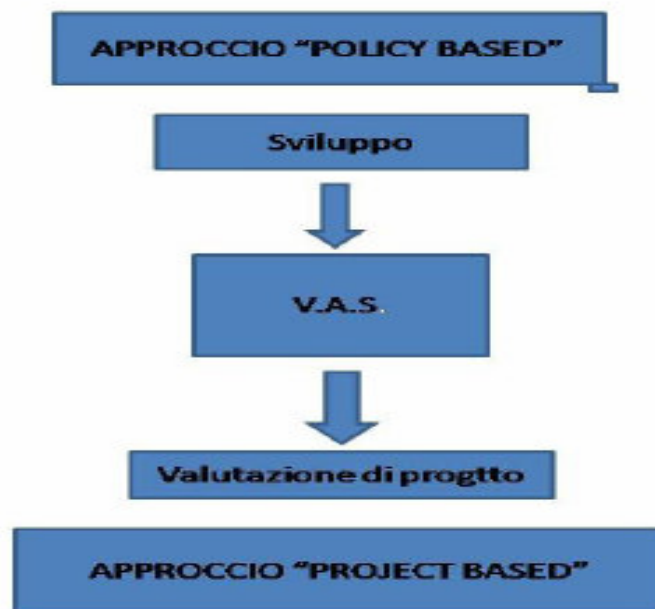
Lo sviluppo delle politiche e l'evoluzione della valutazione dei progetti (Partidariò, 1999) rappresentano le principali ragioni utili a fornire una spiegazione circa la necessità della VAS, e l'esigenza di aumentare l'efficacia e la frequenza di utilizzo di quest'ultima. Le considerazioni relative allo sviluppo delle politiche rivestono anche maggiore importanza nel caso di politiche che mostrano chiare esigenze di tale valutazione e la necessità di identificazione preventiva delle criticità e delle possibilità di sviluppo, al fine di offrire garanzie di sostenibilità allo sviluppo che tali politiche

intendono perseguire (in questo caso si parla approccio *policy based* o approccio *topdown*).

L'applicazione di tale approccio è riscontrabile nell'esperienza ad esempio del Canada, dove è avvenuta attraverso la *Policy Impact Assessment* (Le Blanc, Fischer, 1996), oppure in quella della Nuova Zelanda, attraverso *Resource Management Policy* (Bailey, Dixon, 1999).

L'altro approccio fondamentale è invece quello che si concentra sull'importanza della valutazione del progetto; a questo ci si riferisce come approccio *project-based*. In questo caso la VAS rappresenta in pratica un'estensione della VIA a livello di singolo intervento, come è stato ad esempio confermato nel *Programmatic Environmental Impact Assessment* negli Stati Uniti, oppure nella normativa adottata a tale proposito in Olanda (Tonk, Verheem, 1998). La relazione che lega tali due fondamentali approcci per quanto riguarda l'uso della VAS può essere rappresentata come segue:

Figura 10 - Approccio policy-based alla VAS



Fonte: Bettini, 2002

Partidariò (1999) precisa il fatto che la VAS si è evoluta come conseguenza dell'impossibilità della VIA ad assistere le decisioni ambientali in modo equilibrato; le giustificazioni di tale affermazione (Bettini, 2002b) si riferiscono in modo particolare a:

1. i tempi della VIA di progetto: comporta un ritardo del processo decisionale senza garantire che l'intervento oggetto di valutazione sia soddisfacente;
2. la sequenza delle decisioni: le decisioni vengono prese senza la realizzazione di una valutazione di impatto ambientale soddisfacente;
3. il livello delle informazioni: le informazioni non possono essere fornite in dettaglio a livello di politiche e piani,
4. la natura delle decisioni: le decisioni nei confronti di piani e politiche si presentano con caratterizzazioni vaghe e poco concrete.

La VAS rappresenta come detto un processo di valutazione delle conseguenze ambientali, e l'articolo 1 della Direttiva 2001/42/CE in materia di VAS definisce quale obiettivo del documento quello di "garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali dall'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile". La considerazione dei principi informati all'obiettivo di uno sviluppo sostenibile hanno infatti spinto l'UE ad adottare la normativa circa la VAS, al fine di garantire la compatibilità ambientale di programmi e piani nel contesto naturalistico-ecosistema e paesaggistico-culturale, che, si precisa nella suddetta Direttiva all'articolo 3, "sono elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti". Le esclusioni dal campo di applicazione della VAS sono definite nel paragrafo 8, e si riferiscono ai piani e programmi destinati a scopi di difesa nazionale o di emergenza civile, piani e programmi finanziari o di bilancio e piani e programmi che sono parte integrante del periodo di programmazione 2000-2006, ai sensi del regolamento CE n.1260/99 (in quanto già in corso di definizione al momento dell'adozione della direttiva).

Successivamente all'adozione della Direttiva 2001/42/CE, la Commissione ha stabilito che essa si applicherà anche ai programmi del ciclo 2007-2013, in modo identico a

quello col quale questa si applicherebbe ad altri piani o programmi. Il regolamento recante disposizioni generali sui Fondi Strutturali (FESR e FSE) e sul Fondo di Coesione sollecita a prendere in considerazione, nella valutazione dei programmi operativi, la legislazione comunitaria in materia di valutazione ambientale strategica (art. 45). La Commissione Europea ha sottolineato il fatto che la procedura di VAS debba venire applicata alla programmazione 2007-2013 dei Fondi Strutturali e ha suggerito che la VAS si realizzi nel momento ex ante. La struttura della programmazione prevista dalle Linee Guida per il Quadro Strategico Nazionale per il periodo 2007-2013 sottolinea la novità insita nel considerare la politica regionale come un unico corpo, non limitandosi ai soli programmi operativi dei Fondi Strutturali. Inoltre, la Commissione Europea ha chiarito che:

- . numerosi Stati Membri non hanno adottato Direttiva VAS nella legislazione nazionale e la Commissione ha aperto procedure d'infrazione nei loro confronti; anche se la Direttiva non è stata adottata gli stati devono provvedere ad assolvere alle sue disposizioni, in particolare per quanto riguarda i piani ed i programmi da preparare per il periodo 2007-2013;
- . la VAS è principalmente necessaria per i Programmi Operativi;
- . i Programmi Operativi dovrebbero essere sottoposti ad una verifica per stabilire se è necessaria la VAS;
- . nel caso in cui la Direttiva VAS venga applicata, gli Stati Membri e le regioni devono realizzare rapporti ambientali ed intraprendere le consultazioni; inoltre si deve dimostrare, prima dell'adozione dei Programmi Operativi, di aver soddisfatto alle disposizioni della Direttiva UE;
- . per quanto riguarda invece il Quadro Strategico Nazionale, se gli Stati Membri si mantengono sui requisiti minimi previsti del Regolamento per i Fondi Strutturali, la Commissione non considererà obbligatoria la VAS; gli Stati Membri comunque possono ritenerla utile.
- . si raccomanda che la valutazione ex ante del piano o programma riporti una valutazione circa i risultati della VAS sono stati considerati nei programmi.

Nel contesto della VAS il processo di elaborazione, valutazione e monitoraggio dei piani e programmi invita le autorità ambientali a collaborare con le autorità settoriali per mettere a loro disposizione i dati e le conoscenze riguardanti l'ambiente e le risorse naturali, per realizzare proposte di sviluppo sostenibile. A tale fine si rende necessaria

l'individuazione di indicatori sullo stato dell'ambiente e di criteri di selezione per promuovere piani di sostenibilità ambientale.

Le fasi della VAS, con riferimento ai Fondi Strutturali, vengono quindi identificate nelle "Linee guida per la valutazione ambientale strategica" nel seguente modo:

1. Valutazione della situazione ambientale, elaborazione di dati di riferimento: comporta l'individuazione e la presentazione delle informazioni sullo stato dell'ambiente e delle risorse naturali di una regione, e delle interazioni positive e negative tra tali contesti ed i principali settori di sviluppo destinati ad essere finanziati a diverso titolo dai Fondi strutturali;
2. Identificazione di obiettivi, finalità e priorità: consiste nell'individuazione di obiettivi, finalità e priorità in materia di ambiente e sviluppo sostenibile che i diversi soggetti coinvolti dovrebbero perseguire grazie a piani e programmi di sviluppo finanziati dai Fondi strutturali;
3. Redazione della bozza di proposta di sviluppo del piano o programma e individuazione delle alternative: ha la finalità di garantire l'integrazione a pieno titolo nel progetto degli obiettivi e delle priorità ambientali e la definizione del piano o programma, nel quale vengano individuati gli obiettivi e le priorità di sviluppo per le Regioni, i tipi di iniziative suscettibili di ricevere contributi, le principali alternative ai fini di conseguire gli obiettivi di sviluppo della Regione in questione, ed infine un piano finanziario;
4. Valutazione ambientale della bozza: deve valutare le implicazioni, dal punto di vista ambientale, delle priorità di sviluppo previste dalla proposta del piano o programma, ed il grado di integrazione delle problematiche ambientali nei rispettivi obiettivi, priorità, finalità e indicatori. Deve inoltre analizzare in quale misura la strategia definita nel documento agevoli o ostacoli lo sviluppo sostenibile della Regione in questione; e si completa con l'esame della bozza di documento rispetto in termini della sua conformità alle politiche e alla legislazione regionale, nazionale e comunitaria in campo ambientale;
5. Selezione degli indicatori in campo ambientale: ha lo scopo di individuare indicatori ambientali e di sviluppo sostenibile intesi a quantificare e semplificare le informazioni in modo da agevolare, sia da parte dei responsabili delle decisioni che da parte del pubblico, la comprensione delle interazioni tra l'ambiente ed i problemi chiave del settore. Tali indicatori dovranno essere

quantificati per contribuire a individuare ed a spiegare i loro mutamenti nel tempo;

6. Integrazione dei risultati della valutazione: i risultati devono venire opportunamente integrati per contribuire allo sviluppo della versione finale del piano o programma, tenendo conto della decisione definitiva in merito ai risultati della valutazione dei piani e dei programmi.

Lo studio internazionale sulla valutazione ambientale realizzato da Sadler (1996), insieme ad una revisione condotta da Partidariò, hanno contribuito a definire le linee guida ed i principi per una buona pratica della VAS , che possono essere raccolti in tre categorie: la prima rappresentata dal *Framework delle Politiche*, la seconda rappresentata dal livello *Istituzionale* ed infine la terza, l'aspetto *Procedurale*. Ognuna di queste categorie presenta delle specifiche caratteristiche (Partidario, 1996, Sadler, 1996):

Framework delle Politiche:

- un'applicazione efficace della VAS impone un sistema politico e organizzativo responsabile e aperto;
- la buona pratica della VAS presuppone l'esistenza di un contesto istituzionale di politiche e strategie di sostenibilità;
- è necessario stabilire meccanismi in grado di assicurare processi decisionali integrati.

Aspetto istituzionale:

- per facilitare il processo decisionale integrato è necessario fornire un *framework* istituzionale;
- occorre elaborare un *framework* interno ed esterno utile alla realizzazione di un flusso procedurale continuo nelle fasi VAS.

Aspetto procedurale:

- la VAS deve essere applicata in tutti processi di sviluppo delle politiche e programmi;
- i riferimenti e gli obiettivi devono essere chiaramente definiti;
- per facilitare la VAS si considera utile l'elaborazione di linee guida;
- è opportuno usare approcci metodologici semplici;

- è necessario stabilire a quali strumenti la VAS può essere applicata;
- si rende utile realizzare programmi di monitoraggio;
- si devono stabilire controlli sull'attività di implementazione del processo e sulla coerenza dell'ente interessato.

Le caratteristiche riportate sopra si ritrovano anche nel testo di uno degli ultimi atti normativi in materia di valutazione ambientale, in particolare nel Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, “Norme in materia ambientale”. La stessa normativa identifica anche alcuni obiettivi ambientali nuovi:

- tematica suolo, con l’obiettivo di proteggere la qualità dei suoli quale risorsa limitata e non rinnovabile, consolidare e qualificare il patrimonio paesaggistico;
- tematica rete ecologica, con gli obiettivi dell’ingrandimento del territorio da proteggere, della tutela delle specie minacciate e della diversità biologica, della conservazione e del recupero degli ecosistemi, della promozione tecnologica che favorisca la biodiversità;
- tematica patrimonio culturale: per consolidare, aumentare e qualificare il patrimonio paesaggistico e storico-culturale;
- tematica città: per rinnovare il sistema edilizio urbano ed in particolare attenzione verso i centri storici.

Nelle normative europee, nazionali e regionali vengono precisati i criteri per la determinazione dei possibili effetti significativi. Tali criteri possono essere riassunti classificandoli rispetto al fatto che si riferiscano alle caratteristiche del piano o degli effetti:

1. Caratteristiche del piano o del programma. Occorre tenere conto in particolare dei seguenti elementi:

- in quale misura il piano o il programma stabilisce un quadro di riferimento per progetti ed altre attività, o per quanto riguarda l'ubicazione, la natura, le dimensioni e le condizioni operative attraverso la ripartizione delle risorse,
- in quale misura il piano o il programma influenza altri piani o programmi, inclusi quelli gerarchicamente ordinati,

- la pertinenza del piano o del programma rispetto all'integrazione delle considerazioni ambientali, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile,
- la rilevanza dei problemi ambientali pertinenti al piano o al programma,
- la rilevanza del piano o del programma per l'attuazione della normativa comunitaria nel settore dell'ambiente (ad es. piani e programmi connessi alla gestione dei rifiuti o alla protezione delle acque).

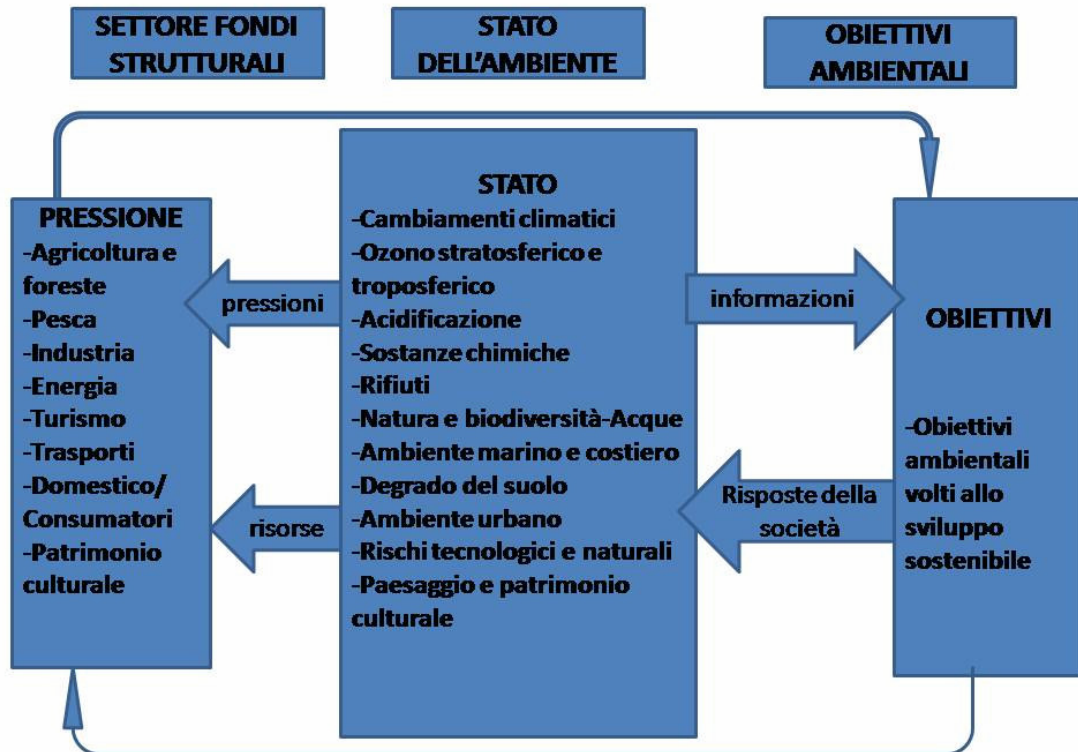
2. Caratteristiche degli effetti e delle aree che possono essere interessate. Occorre tenere conto in particolare di:

- probabilità, durata, frequenza e reversibilità degli effetti;
- carattere cumulativo degli effetti;
- natura transfrontaliera degli effetti;
- rischi per la salute umana o per l'ambiente (ad es. in caso di incidenti);
- entità ed estensione nello spazio degli effetti (area geografica e popolazione potenzialmente interessate);
- valore e vulnerabilità dell'area che potrebbe essere interessata a causa di:
 - speciali caratteristiche naturali o del patrimonio culturale,
 - superamento dei livelli di qualità ambientale o dei valori limite,
 - □utilizzo intensivo del suolo,
- effetti su aree o paesaggi riconosciuti come protetti a livello nazionale, comunitario o

internazionale.

Finalità ultima della VAS è la verifica della rispondenza dei progetti di sviluppo con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile verificandone il complessivo impatto ambientale o la diretta incidenza sull'ambiente. Nel seguente schema si riassumono le relazioni che esistono fra pressioni e stato di qualità dell'ambiente.

Figura 11 - Linee guida VAS



Fonte: Commissione Europea, Linee guida per la Valutazione Ambientale Strategica.

Confrontando la procedura di Valutazione Ambientale Strategica con la procedura di Valutazione di Impatto Ambientale si possono evidenziare le complementarità esistenti. Mentre infatti la VAS riguarda problemi su una scala ampia e tratta gli impatti strategici di lungo periodo, la VIA si concentra sulla specificità di un singolo progetto o intervento in un territorio ben definito e si riferisce alla costruzione di un'opera. La VAS, quindi, ha una doppia caratteristica, cioè una di controllo esterno e una di programmazione interna del processo al fine di tradurre nel processo di pianificazione stesso il complesso concetto di sviluppo sostenibile.

3.2.4.3. Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale (VALSAT)

La Regione Emilia-Romagna prevede specificatamente anche la Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale (VALSAT). La necessità di sottolineare l'innovazione portata dal Piano Territoriale Regionale (PTR), che recepisce quanto previsto dalla normativa Europea in materia di strategie e strumenti per uno sviluppo sostenibile, ha motivato la scelta della sigla VALSAT. La VALSAT viene regolamentata dalla Legge Regionale 20/2000, e disciplina la tutela e l'uso del territorio e tratta la valutazione preventiva degli effetti di determinanti piani e programmi, nel contesto e nel contenuto della direttiva comunitaria concernente la valutazione degli effetti di piani e programmi sull'ambiente. Ha l'obiettivo di garantire un elevato grado di protezione dell'ambiente e di contribuire all'atto di elaborazione e adozione degli interventi.

Gli studi, le esperienze ed i più recenti dibattiti hanno sottolineato sempre di più i limiti che le valutazioni tradizionali presentano, in quanto valutazioni realizzate ex post e spesso fonte di conflitto. L'applicazione degli strumenti di valutazione inoltre si rende necessaria anche ai piani/programmi e non solo ai singoli progetti, utilizzando il processo di valutazione come un aiuto alla progettazione delle politiche, piani e/o programmi stessi. Questi elementi rappresentano la base proposta per la VALSAT, secondo le indicazioni raccolte nello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE), dove emergono i seguenti approcci:

- “La conservazione e lo sviluppo delle risorse naturali richiede appropriate e integrate strategie di sviluppo e appropriate dottrine di pianificazione, così come appropriate forme di utilizzazione e gestione del suolo. Questo consente che sia la conservazione della natura che il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni siano prese in considerazione in eguale misura. La valutazione di impatto territoriale e ambientale (*spatial and environmental impact assessment*) può fornire la necessaria base informativa.” (punto 138);
- “... Nuovi approcci devono essere individuati per armonizzare la protezione della natura e lo sviluppo spaziale. (...) Non si deve permettere che le regole di protezione e le restrizioni allo sviluppo possano avere un impatto negativo sulle

condizioni di vita della popolazione. Al contrario, le risorse dell'ambiente devono essere valutate economicamente, ad esempio attraverso lo strumento della tassazione, e con le entrate pubbliche così assicurate e attribuite alle rispettive regioni è possibile stimolare nuove opportunità di sviluppo senza ridurre il patrimonio naturale.” (punto 139);

- “Introduzione della Valutazione di Impatto Territoriale (*territorial impact assessment*) come strumento di valutazione spaziale dei grandi progetti infrastrutturali, specie nel settore dei trasporti”;(Policy Option n. 29);
- “Predisposizione di strategie integrate di sviluppo spaziale per le aree protette,, equilibrando la protezione e lo sviluppo sulla base di valutazioni di impatto territoriale e ambientale, e coinvolgendo i partner implicati.”;(Policy Option n. 42);
- “Applicazione di valutazioni di impatto territoriale e ambientale per tutti i progetti di gestione delle risorse idriche di grande scala” (Policy Option n. 52).

Inoltre, la normativa europea precisa che la valutazione del piano non si limita agli impatti determinati dai progetti e degli interventi nella loro totalità, ma prende in considerazione anche la coerenza fra gli obiettivi stabiliti in un piano ed obiettivi cosiddetti “strategici”, necessari per la tutela del ambiente stabiliti a diversi livelli di governo. La valutazione strategica dovrebbe rappresentare lo spazio entro cui realizzare un confronto sulle scelte strategiche, lasciando alla successiva valutazione di progetto la definizione di soluzioni ottimizzate per quanto riguarda l'impatto territoriale e ambientale (“dove” e “come” realizzare il progetto). A questo scopo occorre effettuare la Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale “durante la fase preparatoria ed anteriormente all'adozione del piano o del programma o all'avvio della relativa procedura legislativa” (Direttiva. 2001/42/CE, art. 4), quindi sia nella fase di definizione degli obiettivi, ex ante, che successivamente durante l'implementazione delle azioni, in itinere, fino ad arrivare alla valutazione dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi realizzati, ex-post (come precisa il Piano della Mobilità Provinciale, Valutazione di Sostenibilità Ambientale Territoriale, presentato alla Conferenza di Pianificazione il 25 ottobre 2006). In coerenza con il processo di valutazione, la pianificazione territoriale e urbanistica persegue l'obiettivo di realizzare le previsioni e gli interventi necessari ad assicurarne la sostenibilità ambientale e territoriale (comma 3, art.5 della LR). In conseguenza, Regione, Province e Comuni provvedono non solo monitorare l'attuazione dei propri piani/programmi e degli effetti sull'ambiente e territorio ma

anche alla modifica o aggiornamento degli stessi (comma 4, art.5 della LR). Quindi, si può sottolineare che, come precisa l'elaborato tecnico allegato al “Documento Preliminare per il PTR” della Direzione Generale Programmazione Territoriale e Sistemi di Mobilità, Servizio Programmazione Territoriale della Regione Emilia Romagna, la VALSAT svolge in principal modo i seguenti ruoli:

- di garantire che in ogni fase di costruzione del piano il criterio di integrazione fra gli aspetti economici, sociali ed ambientali sia presente e che costituisca la caratteristica più importante dell’approccio allo sviluppo sostenibile;
- di garantire che al livello della pianificazione territoriale siano realizzati propri gli obiettivi della coesione territoriale che risultano dalle scale di pianificazione territoriale sovraordinate, in primo luogo a quella europea;
- di corredare le scelte strategiche regionali di indicatori di scenario, di impatto, di risultato;
- di riassumere i criteri di valutazione adottati dalla Regione allo scopo di garantire una coerenza dei piani settoriali e di piani territoriali di coordinamento provinciale con gli obiettivi di sviluppo indicati nel Piano Territoriale Regionale.

In conseguenza si può sottolineare il fatto che la VALSAT ha la finalità di controllare la conformità delle scelte agli obiettivi della pianificazione ed a quelli della sostenibilità dello sviluppo: “Essa è volta ad individuare preventivamente gli effetti che deriveranno dall’attuazione delle singole scelte di piano e consente, di conseguenza, di selezionare tra le possibili soluzioni alternative quelle maggiormente rispondenti ai predetti obiettivi generali del piano. Nel contempo individua le misure di pianificazione volte ad impedire, mitigare o compensare l’incremento delle eventuali criticità ambientali e territoriali già presenti e i potenziali impatti negativi delle scelte operate. (...) La valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale per essere efficace deve svolgersi come un processo iterativo, da effettuare durante l’intero percorso di elaborazione del piano.”, come viene precisato nel Piano d'Azione Locale – Agenda 21.

Le caratteristiche più importanti della VALSAT che risultano dall’“Elaborato tecnico allegato al Documento Preliminare per il PTR della Regione Emilia Romagna”, possono essere così riassunte:

- l'esistenza di una graduatoria territoriale ampia dove si formino e si sviluppino reti di interdipendenza interne ed esterne all'area;
- la realizzazione di una pianificazione strategica di medio e lungo periodo;
- l'esistenza di un approccio multidimensionale e complesso allo sviluppo, dove esista la possibilità di trovare la coerenza fra aspetti di efficienza economica, aspetti di qualità sociale, aspetti di tutela e valorizzazione ambientale.

L'“Elaborato tecnico allegato al Documento Preliminare per il PTR della Regione Emilia Romagna” ha delineato un quadro sintetico delle relazioni obiettivi/scenari, come si presenta nella tabella successiva, per tipologie di impatti attesi.

Tabella 15- Quadro sintetico delle relazioni Obiettivi-Scenari (1)

Obiettivi/Scenari	QUALITA'	EFFICIENZA	IDENTITA'
IL TERRITORIO DELL'ABITARE	Contesti di vita ricchi di possibilità di scelta, non emarginati, in un territorio ecologicamente sano	Minimizzazione degli impatti territoriali dell'antropizzazione	Estensione dell'identità urbana alla città effettiva, cioè alla città e il suo hinterland e le reti di città
IL CAMBIAMENTO STRUTTURALE	Coesione e utilizzo di conoscenze per ottimizzare interazioni complesse fra uomo e natura	Processi produttivi sempre più basati sull'innovazione e sulla valorizzazione delle competenze	Apertura delle comunità locali a relazioni sociali, economiche e culturali globali
LA NUOVA GOVERNANCE	Cooperazione istituzionale e con il privato per elaborare e gestire processi complessi	Individuazione delle reti di <i>governance</i> per la minimizzazione degli impatti	Costruzione di comunità coese, solidali, partecipative

Fonte: Documento Preliminare per il PTR, Regione Emilia Romagna..

I criteri che si intendono seguire nella valutazione della sostenibilità territoriale ed ambientale si possono così sintetizzare:

- la realizzazione di uno sviluppo territoriale giusto;
- un'importante diminuzione del peso, imposto sui sistemi naturali e ambientali, rappresentato dagli stabilimenti;
- la possibilità di realizzare una compatibilità fra le azioni di cambiamento del suolo con la protezione dell'integrità fisica e con l'identità culturale;

- l'ottenimento di un miglioramento della qualità ambientale, architettonica e sociale del territorio;
- l'utilizzo territori nuovi soltanto nel caso in qui non si trovino alternative.

La Legge Regionale 20/2000 aggiunge un elemento di efficacia ai piani, stabilendo che la pianificazione ha la possibilità di introdurre dei limiti e stabilire delle condizioni per le trasformazioni urbanistico-territoriali, con lo scopo di assicurare una sostenibilità ambientale e territoriale. La menzionata Legge Regionale precisa all'art.5 che la VALSAT si applica a due ambiti specifici di competenza: uno ambientale (inteso nella tradizionale visione delle componenti o matrici ambientali) e uno territoriale (il sistema insediativo ed il sistema delle infrastrutture per la mobilità).

Con riferimento al campo di competenza è possibile menzionare cosa si intenda per sistema ambientale e per sistemi territoriali su cui misurare gli effetti dello svolgimento dei progetti. In linea con le definizioni riprese dalle altre normative riguardanti l'ambiente, il sistema ambientale è considerato come il complesso degli aspetti fisici, morfologici e biotici delle risorse naturali fisiche (acqua, suolo, aria) e biotiche (fauna e vegetazione) che rappresentano un valore nel contesto particolare del territorio:

- per la salubrità del territorio sia urbano che rurale;
- per garantire la sicurezza sia delle opere che delle attività umane;
- per assicurare la qualità della vita ed un miglioramento dell'ambiente naturale e della biodiversità.

Il sistema territoriale rappresenta l'assetto fisico e funzionale di un'organizzazione, delle azioni e delle presenze su un territorio e si riferisce a:

- insediamenti urbani e rurali, nella loro complessità come stabilimenti abitativi, economicoproductivi, patrimonio edilizio necessario per lo sviluppo delle attività agricole;
- l'insieme di identità storica, culturale, tradizionale, territoriale;
- stabilimenti destinati allo sviluppo delle comunità e/o per aumentare la qualità di vita dei cittadini;
- infrastrutture per la mobilità.

L'articolo 6 della Legge Regionale 20/2000, precisa che la pianificazione territoriale e urbanistica stabilisce anche i limiti ed i vincoli che derivano dall'interesse pubblico nei confronti del territorio, in relazione sia a quanto stabilito dalle normative nazionali o locali che tutelano i beni ambientali e proteggono la natura ed il suolo, sia a quanto deriva dalle particolarità dei terreni (che rendono ad esempio impossibile la loro trasformazione) o dalla presenza di minacce per l'ambiente o le risorse naturali. In seguito, lo stesso atto normativo distingue le previsioni degli strumenti di pianificazione in indirizzi, direttive e prescrizioni:

- per indirizzi si intendono le precisazioni necessarie a stabilire gli obiettivi per una predisposizione dei piani sotto-ordinati e settoriali dello stesso livello di pianificazione; in questo caso si riconoscono gli ambiti di discrezionalità per l'integrazione e per la specificazione delle previsioni alle specifiche realtà locali;
- per direttive si intendono le disposizioni che devono essere osservate nella elaborazione dei contenuti dei piani sotto-ordinati e dei piani settoriali del medesimo livello di pianificazione;
- per prescrizioni si intendono le disposizioni dei piani, stabilite con il rispetto dei principi di cui all'art. 9 e nell'osservanza degli ambiti delle materie di pertinenza dei piani stessi, regolando gli usi ammissibili e le trasformazioni consentite.

Nelle diverse fasi nel processo di pianificazione, la VALSAT, attraverso il quadro conoscitivo, acquisisce lo stato in cui si trovano e le tendenze di sviluppo dei sistemi sia naturali che antropici, analizzando anche le loro interazioni (analisi dello stato di fatto). Durante il processo di definizione degli obiettivi, la VALSAT assume tutti gli obiettivi di sostenibilità sia ambientale che territoriale, per realizzare una qualificazione paesaggistica ed una protezione ambientale prestabilite. Valuta inoltre sia gli effetti, che le prestazioni attese, che gli effetti delle politiche per la salvaguardia o la trasformazione del territorio, realizzando degli studi per possibili impatti derivanti dalla loro attuazione sui sistemi ambientali, e realizzando in questo modo la determinazione delle scelte e l'individuazione degli effetti del piano. Si rende opportuno sottolineare il fatto che la VALSAT ha la possibilità di identificare le misure necessarie per impedire possibili effetti negativi o per trovare le misure idonee a eliminare, mitigare, ridurre o compensare gli impatti, tenendo conto di una metodologia di prima valutazione dei costi e dei benefici per un confronto tra le diverse possibilità (la cosiddetta fase di "localizzazione alternative e mitigazioni").

Si rende utile menzionare le strategie territoriali previste nel documento preliminare, dal punto di vista della loro compatibilità con gli obiettivi di sostenibilità e di coesione e della loro completezza. Partendo dalla matrice delle relazioni obiettivi/scenari presentata nel Documento Preliminare si evidenzia la *valutazione di compatibilità* fra le nove prestazioni indicate; e, ancora più importante, si stabilisce invece la *valutazione di completezza* dimostrando la necessità di ognuna delle strategie territoriali per in raggiungimento degli obiettivi proposti attraverso i tre scenari “il territorio dell'abitare”, “il cambiamento strutturale” e “la nuova *governance*”, così come si può osservare nelle seguenti matrici:

Tabella 16 - Quadro sintetico delle relazioni Obiettivi-Scenari (2)

Obiettivi/Scenari	QUALITA'	EFFICIENZA	IDENTITA'
IL TERRITORIO DELL'ABITARE	Contesti di vita ricchi di possibilità di scelta, non emarginati, in un territorio ecologicamente sano	Minimizzazione degli impatti territoriali dell'antropizzazione	Estensione dell'identità urbana alla città effettiva, cioè alla città e il suo hinterland e le reti di città
IL CAMBIAMENTO STRUTTURALE	Coesione e utilizzo di conoscenze per ottimizzare interazioni complesse fra uomo e natura	Processi produttivi sempre più basati sull'innovazione e sulla valorizzazione delle competenze	Apertura delle comunità locali a relazioni sociali, economiche e culturali globali
LA NUOVA GOVERNANCE	Cooperazione istituzionale e con il privato per elaborare e gestire processi complessi	Individuazione delle reti di <i>governance</i> per la minimizzazione degli impatti	Costruzione di comunità coese, solidali, partecipative

Fonte: Regione Emilia Romagna, Elaborato tecnico allegato al Documento Preliminare per il PTR.

Tabella 17 - Quadro sintetico delle relazioni Obiettivi-Scenari (3)

Obiettivi/Scenari	QUALITA'	EFFICIENZA	IDENTITA'
IL TERRITORIO DELL'ABITARE	Contesti di vita ricchi di possibilità di scelta, non emarginati, in un territorio ecologicamente sano	Minimizzazione degli impatti territoriali dell'antropizzazione	Estensione dell'identità urbana alla città effettiva, cioè all'acità e il suo hinterland e le reti di città

IL CAMBIAMENTO STRUTTURALE	Coesione e utilizzo di conoscenze per ottimizzare interazioni complesse fra uomo e natura	Processi produttivi sempre più basati sull'innovazione e sulla valorizzazione delle competenze	Apertura delle comunità locali a relazioni sociali, economiche e culturali globali
LA NUOVA GOVERNANCE	Cooperazione istituzionale e con il provato per elaborare e gestire processi complessi	Individuazione delle reti di <i>governance</i> per la minimizzazione degli impatti	Costruzione di comunità coese, solidali, partecipative

Fonte: Regione Emilia Romagna, Elaborato tecnico allegato al Documento Preliminare per il PTR.

Tabella 18 - Quadro sintetico delle relazioni Obiettivi-Scenari (4)

Obiettivi/Scenari	QUALITA'	EFFICIENZA	IDENTITA'
IL TERRITORIO DELL'ABITARE	Contesti di vita ricchi di possibilità di scelta, non emarginati, in un territorio ecologicamente sano	Minimizzazione degli impatti territoriali dell'antropizzazione	Estensione dell'identità urbana alla città effettiva, cioè all'acità e il suo hinterland e le reti di città
IL CAMBIAMENTO STRUTTURALE	Coesione e utilizzo di conoscenze per ottimizzare interazioni complesse fra uomo e natura	Processi produttivi sempre più basati sull'innovazione e sulla valorizzazione delle competenze	Apertura delle comunità locali a relazioni sociali, economiche e culturali globali
LA NUOVA GOVERNANCE	Cooperazione istituzionale e con il provato per elaborare e gestire processi complessi	Individuazione delle reti di <i>governance</i> per la minimizzazione degli impatti	Costruzione di comunità coese, solidali, partecipative

Fonte: Regione Emilia Romagna, Elaborato tecnico allegato al Documento Preliminare per il PTR.

Si osserva con facilità che per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti negli scenari sopra indicati ognuna delle strategie presenta punti di insostituibilità e, come conseguenza, per realizzare al livello di territorio regionale uno sviluppo sostenibile si rende necessario un percorso contemporaneo delle tre strategie.

Fabbisogno di dati ed applicabilità

Visto la complessità della realizzazione di valutazione di impatto ambientale, cioè la conseguenza di un'azione nel cambiamento di determinati stati di una o più componenti ambientali, il valutatore dovrebbe avere alla sua disposizione un numero elevato di

informazioni; fra queste, il valutatore deve prendere in considerazione l'insieme delle azioni che l'intervento sottoposto al processo di valutazione comporta, non solo durante l'implementazione dell'intervento ma anche successivamente. Come già accennato in precedenza, si rende molto difficile "monetizzare" l'impatto ambientale; il valutatore dovrebbe considerare diversi elementi come il rumore, l'occupazione di suolo, gli aspetti economici (in particolare con riguardo alle nuove costruzioni, l'impatto sull'agricoltura o sulle zone verdi), l'inquinamento atmosferico e/o del suolo, i beni storici e culturali oppure il paesaggio. Per questi motivi diviene utile analizzare su quali di questi componenti ambientali avrà impatto un dato intervento, identificando quindi le potenziali conseguenze; tale analisi implica la necessità e offre la possibilità di confrontare diverse alternative possibili, nonché di stimare la dove si incontrano le lacune informative.

Infine è possibile sottolineare che la valutazione ambientale rappresenta un processo complesso che dovrebbe essere realizzato con abnegazione; si rende utile ricordare che anche al livello europeo, diverse normative in merito (fra cui Direttiva 2001/42/CE riguardante la VAS) stabiliscono che le valutazioni ambientali sono strumenti "integrati" alle politiche, ai piani e ai programmi e istituiscono l'obbligo agli Stati membri di controllare gli effetti ambientali e di individuare i possibili effetti negativi e di essere in grado di adottare delle misure correttive.

3.2.5. Metodi rapidi di valutazione

Sotto il nome di Metodi Rapidi di Valutazione (*Rapid Appraisal Methods - RAMs*) vengono raccolti alcuni metodi veloci e a basso costo che consentono di raccogliere le opinioni e le reazioni dei beneficiari di progetti di sviluppo, in grado di rispondere ai bisogni di informazione dei *decision-maker*.

Questi metodi servono quindi a fornire informazioni per il management decisionale, al fine di permettere una maggiore comprensione dei cambiamenti del complesso socio-economico, delle dinamiche di interazione sociale, delle motivazioni delle reazioni umane, e dei valori percepiti come rilevanti nel contesto dell'attività oggetto di attenzione. Possono fornire inoltre informazioni quantitative.

I vantaggi dei RAMs sono principalmente legati a:

- bassi costi;
- brevi tempi di realizzazione;
- flessibilità nell'esplorazione di idee innovative.

I metodi di valutazione rapida presentano tuttavia anche alcuni evidenti svantaggi, principalmente dovuti alla stretta relazione tra le conclusioni ed il contesto territoriale rispetto al quale sono state formulate e poste in essere le metodologie stesse.

Tra queste metodologie, le maggiormente diffuse sono quelle di seguito indicate, secondo la dicitura e si è consolidata nell'uso a livello internazionale:

3.2.5.1. Interviste ad informatori chiave

Le interviste ad informatori chiave (*Key Informant Interviews*) vengono implementate interpellando un numero di individui compreso tra i 15 ed i 35, selezionato in base alla loro conoscenza del problema che si intende affrontare. Su tali individui vengono effettuate interviste qualitative, semistrutturate ed in certi casi anche "*in-depth*". Al fine di indirizzare opportunamente le interviste, vengono predisposte liste di argomenti, anche utilizzando tecniche di indagine precise.

La tecnica viene utilizzata ai fini di ottenere dalla cosiddetta "comunità residente" le informazioni necessarie alla realizzazione di una valutazione, e si reputa che il gruppo selezionato detenga informazioni o conoscenze riguardanti l'intera comunità almeno nei confronti dei particolari rilevanti ai fini dell'oggetto della valutazione. La comunità

residente può essere rappresentata anche da professionisti che intrattengono rapporti di lavoro con la comunità relativamente alla quale si desidera ottenere le informazioni, oppure da membri di un “gruppo bersaglio” (*target group*). Gli individui selezionati per le interviste ad informatori chiave debbono essere selezionati tra gli appartenenti a diversi livelli socio-economici e gruppi etnici. Nel caso di interventi pubblici o di progetti di più ampio respiro, tra gli informatori chiave è utile vengano identificate anche organizzazioni, enti governativi locali, agenzie di implementazione dei progetti, beneficiari. La selezione degli informatori chiave è considerata molto importante, in quanto questi non solo devono essere a conoscenza della determinata situazione oggetto della valutazione, ma anche in grado di formulare opinioni coerenti in merito, ed in generale portatori di interesse rispetto alla situazione stessa. Un informatore chiave dovrebbe essere in grado di fornire pareri fondati, giudizi ed opinioni circostanziate, nonché di precisare il proprio punto di vista in relazione al *topic* sottoposto alla sua attenzione.

La selezione degli informatori chiave viene realizzata realizza in due fasi, la prima fase delle quali è rappresentata dall’identificazione dei gruppi dai quali si desidera ottenere le informazioni. Si rende utile includere nel più ampio insieme di attori tra i quali effettuare la selezione tutti gli stakeholder più importanti per garantire che il gruppo selezionato permetta di evidenziare eventuali interessi divergenti. La seconda fase è rappresentata dalla selezione di alcune persone appartenenti a ognuna delle categorie di gruppi presi in considerazione nel corso della prima fase. Tali persone devono essere familiarizzate con l’ambito di riferiment, e dato il loro inserimento all’interno di tale contestoi a queste verrà chiesto di suggerire eventuali altre persone che potrebbero essere intervistate.

Questo tipo di strumento si rivela di particolare utilità nei casi in cui al processo decisionale è sufficiente una informazione di tipo descrittivo e qualitativo, e si intende privilegiare piuttosto la rapidità ed economicità della fase di raccolta di tali dati, oppure nei casi in cui è determinante ottenere un approfondito livello di comprensione dei comportamenti, delle motivazioni e delle aspettative della comunità su cui verranno a ricadere gli effetti di un intervento. Inoltre, le interviste ad attori chiave vengono utilizzate nella pratica quando si richiede di formulare raccomandazioni al fine di rendere più efficaci determinati interventi. Infine, va ricordato che si ricorre all’utilizzo di questo strumento anche quando l’interpretazione di dati quantitativi risulta difficoltosa; in questo caso le interviste ad informatori chiave permettono di agevolare

la comprensione dei dati fornendo indicazioni in merito alle relazioni causali che sottendono a determinate situazioni, ed alle ragioni degli andamenti riscontrati in specifici fenomeni.

3.2.5.2. Focus Groups

La pratica dei cosiddetti *focus group* negli ultimi due decenni si è molto diffusa sia nella ricerca sociale che in quella valutativa. L'utilizzo di questo strumento si è consolidato nella pratica della ricerca di mercato, e se ne fa infatti risalire il primo esempio ad una indagine condotta a partire dal 1941 da Robert Merton negli Stati Uniti per valutare l'interesse degli ascoltatori nei confronti di alcune trasmissioni radiofoniche durante la Seconda Guerra Mondiale (Stewart e Shamdasani, 1990)¹⁴. Si è successivamente raffinata la tecnica per adattarla alla ricerca nelle scienze sociali, applicandola in particolare alle indagini in ambito medico ed educativo. I *focus group* vengono definiti come una tecnica che prevede la realizzazione di interviste di profondità a piccoli gruppi, i partecipanti ai quali vengono selezionati in quanto “*focused*”, quindi coinvolti, interessati e possibilmente propositivi, rispetto ad uno specifico argomento (Thomas et al.,1995). Si tratta quindi di una serie di discussioni, finalizzate all'ottenimento di impressioni, percezioni e suggerimenti riguardo ad un ambito di interesse, che vengono condotte in un contesto non eccessivamente formalizzato in modo da garantire una certa libertà e disinvoltura nel dialogo (si veda ad esempio Krueger e Casey, 2000, che sottolineano il fatto che tali discussioni vengono in ogni caso preventivamente pianificate).

I *focus group* hanno pertanto alcune caratteristiche in comune con altri strumenti che contemplano forme di discussione di gruppo. Nel caso specifico vengono convocati, separatamente e normalmente in sessioni ripetute, alcuni gruppi il più possibile omogenei, a cui aderisca un numero piuttosto ridotto di partecipanti (in genere si suggerisce che questo numero sia compreso tra gli 8 e i 12 individui, in altri testi si riscontrano anche cifre diverse, restando comunque al di sotto delle 20 unità). Ognuno dei gruppi ha lo scopo di affrontare l'argomento centrale, che viene preventivamente definito, riportando e discutendo i temi fondamentali le proprie esperienze pregresse ed eventuali idee e stimoli in merito. Ad essi partecipa un moderatore, che ha il compito di

¹⁴ Kreuger (1988) ne fa risalire l'origine addirittura agli anni '30.

introdurre il tema e di stimolare la discussione, coordinandola e mantenendola entro i confini dell'ambito rilevante.

I partecipanti ai singoli gruppi vengono selezionati in base al fatto che si ritiene abbiano voce in capitolo rispetto al tema affrontato (come specificato da Burrows e Kendall, 1997, vengono scelti in pratica per la loro conoscenza di uno specifico argomento), ed in generale ci si attende da questi un atteggiamento interessato e propositivo. Va specificato pertanto che il gruppo così formato non è necessariamente un campione rappresentativo della popolazione coinvolta rispetto allo specifico intervento, e nella quasi totalità dei casi non ha quindi valenza in termini statistici. Le persone selezionate per ogni gruppo appartengono ad una fascia d'età, e condividono le medesime caratteristiche dal punto di vista economico-sociale; ci si aspetta inoltre che siano aperti al dialogo nel contesto del gruppo e tra di loro (Richardson & Rabiee, 2001).

Le caratteristiche principali che i *focus group* debbono presentare sono:

- la pianificazione di un processo controllato e la predisposizione di un ambiente che assicuri le condizioni per la massima interazione tra i partecipanti;
- la definizione di un processo strutturato per la raccolta e l'interpretazione delle informazioni qualitative emerse durante il colloquio;

la selezione dei partecipanti al gruppo effettuata rispetto alle loro caratteristiche precedentemente menzionate; in particolare viene sottolineata la necessità che tale selezione privilegi individui che maggiormente mostrano caratteristiche condivise piuttosto che significative differenze.

Altro elemento importante di un *focus group* è rappresentato dalla dinamica di gruppo che si deve venire a creare, che deve permettere di estendere la tipologia e migliorare l'ampiezza dei dati che si potranno raccogliere e che dovranno scaturire dall'interazione sociale tra i partecipanti. In un *focus group* condotto correttamente, in cui si instauri una proficua dinamica di gruppo, l'effetto sinergico generato nel gruppo permetterà infatti di evidenziare le differenze in atteggiamenti ed aspettative dei diversi gruppi, raccogliendo in generale dati più approfonditi e ricchi di quelli che si sarebbero ottenuti mediante l'utilizzo di interviste individuali (Thomas et al., 1995).

I *focus group* rappresentano uno strumento flessibile che è relativamente facile applicare ad indagine di tipo diverso ed in contesti differenziati. Tra gli altri vantaggi derivanti dall'utilizzo dei *focus group* si possono menzionare la possibilità di ottenere

informazioni da gruppi di persone in modo più rapido e meno costoso che mediante interviste individuali, l'interazione diretta con gli appartenenti ai gruppi (utile a chiarire eventuali incertezze, e, come detto, di verificare la consistenza delle risposte), l'osservazione delle cosiddette "risposte non verbali" trasmesse mediante la postura, il tono di voce ecc., la flessibilità del formato della discussione che lascia spazio per eventuali approfondimenti o allargamenti dell'obiettivo e per effettuare collegamenti, la facilità di comprensione delle risposte ottenute.

I *focus group* possono tuttavia comportare problemi, derivanti ad esempio dal fatto che i risultati possono sembrare "plausibili" in quanto derivanti da risposte "plausibili" dei partecipanti, dalle loro spiegazioni ed elaborazioni. Gli individui tendono a razionalizzare i loro comportamenti e a trovare coerenti i loro atteggiamenti; il moderatore potrebbe tuttavia tentare di verificare la effettiva plausibilità delle reazioni dei partecipanti, cercando di approfondire le affermazioni che appaiono superficiali. I risultati dei *focus group*, inoltre, come già ricordato non possono essere né estesi né proiettati sull'intera popolazione. Il numero complessivo di partecipanti non coinvolge un numero di persone sufficiente a tale scopo, né la strategia del campionamento sociologico dei gruppi conferisce un valore di tipo statistico. Va ricordato quindi che non si può ottenere un risultato statistico dai dati raccolti mediante l'utilizzo di questo tipo di strumento. E' per questo motivo che i *focus group* vengono utilizzati quasi sempre in accompagnamento ad altri strumenti quantitativi: non permettono infatti di ottenere alcuna quantificazione, ma unicamente la spiegazione del ragioni (il "perché") ed eventualmente la descrizione delle modalità (il "come"). Portando all'estremo queste considerazioni, Bezzi (2001) ridimensiona l'ampio interessamento, in alcuni casi superficiale, per questa metodologia, asserendo che "il *focus* non è una tecnica valutativa e i suoi risultati non possono costruire, di per sé un'informazione valutativa ricca e completa [...]; il *focus* rappresenta più che altro per il valutatore un passaggio intermedio, a volte abbastanza utile ma da non sopravvalutare". L'approccio cosiddetto della "triangolazione", ovvero l'utilizzo di tecniche miste e l'integrazione tra loro di tecniche diverse (Parra Spiani, 2004), si è del resto fatto progressivamente strada, ed è ormai accettato e frequentemente consigliato, sia nella ricerca sociale sia nella ricerca valutativa, ed anche con riferimento a questo vale la pena di sottolineare l'importanza del contributo del *focus group* a entrambi i tipi di ricerca (sociale e valutativa), per la particolarità del contributo non comunque surrogabile con altre tecniche.

3.2.5.3. Interviste di Comunità

Le Interviste di Comunità (*Community Interviews*) vengono effettuate mediante la convocazione di incontri pubblici ai quali posso prendere parte tutti i membri della comunità che si trova ad essere coinvolta dalle ricadute delle attività oggetto di valutazione.

Il metodo prevede una interazione diretta fra un moderatore ed i partecipanti, e permette raccogliere alcuni dati qualitativi sulle caratteristiche di una comunità, sui comportamenti all'interno di essa e sulle opinioni dei membri della comunità stessa. Dalla dinamica degli interventi dei partecipanti, che tendono a correggersi fra di loro, è possibile ottenere un numero più elevato di informazioni utili. La presenza di un moderatore che presiede l'incontro, e che ha il ruolo di sottoporre all'assemblea domande basate su di un piano accuratamente predisposto, è finalizzata ad agevolare l'interazione.

3.2.5.4. Osservazioni dirette

Per l'applicazione di questo metodo occorre che vengano predisposte squadre di osservatori, che hanno il compito di raccogliere informazioni su quanto hanno visto e sentito durante dei sopralluoghi nelle aree coinvolte dal piano oggetto di valutazione. Le informazioni vengono registrate in modo dettagliato mediante l'utilizzo di moduli predisposti a tale fine. I sopralluoghi possono essere finalizzati all'osservazione dei contesti territoriali locali, di attività, discussioni o processi.

Attraverso l'utilizzo del metodo delle osservazioni dirette si verificano le attività economiche dell'area, e gli indicatori chiave delle condizioni generali nell'ambito di riferimento. E' possibile inoltre identificare nuovi temi da sottoporre a successive verifiche o discussioni, sottolineando le differenze fra le condizioni riferite e quelle reali osservate. La qualità delle osservazioni dirette è legata alla consequenzialità di due fasi. La prima fase è rappresentata dalla determinazione del focus. Individuare con chiarezza e specificare adeguatamente l'obiettivo dell'osservazione è infatti condizione fondamentale per l'efficacia dell'osservazione stessa. Considerando il tempo a disposizione ed i costi, le osservazioni dirette devono essere selettive; occorre pertanto siano chiaramente individuate ad esempio le attività da analizzare, gli eventi o i fenomeni rilevanti ai fini del processo di valutazione. La seconda fase è rappresentata dalla specificazione e dall'eventuale sviluppo di forme dirette di osservazione. In pratica, si rende necessario realizzare gli specifici moduli che dovranno essere compilati dall'osservatore, dettagliando un elenco degli *item* da osservare, e contemplando al

tempo stesso degli spazi atti a raccogliere le annotazioni in merito. Questa modalità di osservazione condivide alcuni aspetti con la rilevazione mediante questionario; la differenza principale consiste nel fatto che le risposte (che hanno anche forma di appunti ed annotazioni) vengono fornite direttamente dall'osservatore. La modalità dell'osservazione diretta offre il vantaggio di una maggiore sicurezza riguardo alla considerazione di tutti gli *item* rilevanti, e di una facilitata aggregazione dei dati.

3.2.5.5. Mini-surveys

Le *mini-surveys* si realizzano somministrando interviste ad un numero limitato di soggetti, compreso tra i 25 ed i 50 individui. Tali soggetti sono selezionati mediante l'utilizzo di tecniche di campionamento non probabilistico. Ad essi vengono somministrati questionari strutturati brevi con domande a scelta dicotomica, per superare eventuali problemi da parte dell'intervistato nel valutare situazioni delle quali abbia scarsa familiarità. In questo modo è possibile raccogliere dati quantitativi che consentono una rapida elaborazione.

L'effettuazione delle interviste può avvenire secondo diverse modalità, quali l'intervista personale diretta (face to face), l'intervista telefonica o l'invio attraverso posta elettronica. La scelta dipende dai costi di implementazione, del tempo alla disposizione, dalla disponibilità delle persone all'intervista e dalla eventuale necessità di specializzare le persone coinvolte nella realizzazione delle interviste.

Fabbisogno di dati ed applicabilità

I principali problemi che si possono presentare utilizzando i metodi RAM sono legati alla limitata affidabilità. Le informazioni ottenute possono risultare non sufficientemente attendibili a causa delle modalità informali di campionatura, della diversa polarizzazione degli esperti interpellati o degli stessi intervistatori, delle difficoltà nella registrazione, codificazione ed analisi dei dati qualitativi. All'utilizzatore è possibile minimizzare il rischio di incorrere nei menzionati problemi usando più di un metodo, in modo da potere verificare i risultati (*triangulation*).

Inoltre, la maggior parte dei metodi RAM genera informazioni qualitative; anche quelli che permettono di raccogliere dati quantitativi (*mini-surveys*) non consentono poi di poterli generalizzare con precisione all'intera popolazione, in quanto i campioni mediante i quali tali dati sono raccolti sono quasi sempre non rappresentativi. E' pertanto possibile, ad esempio, verificare che molti agenti di una determinata

popolazione stanno utilizzando una specifica agevolazione, ma non stabilire che percentuale della popolazione stessa questi rappresentino.

Può poi rivelarsi bassa la credibilità degli intervistati, ed in alcuni casi delle dichiarazioni descrittive qualitative possono non essere ritenute sufficientemente affidabili dai decision-makers.

Anche l'utilizzo dei *focus group*, per quanto largamente diffuso, può comportare problemi, in quanto, come accennato, i risultati possono sembrare molto "plausibili" in quanto derivanti dalle risposte "plausibili" dei partecipanti, dalle loro spiegazioni ed elaborazioni. Gli individui tendono a razionalizzare i loro comportamenti e a trovare coerenti i loro atteggiamenti; in questi casi spetta quindi al *trainer* il compito di verificare la plausibilità delle affermazioni dei partecipanti, cercando di approfondire quelle che appaiono superficiali. Anche nel caso dei *focus group*, i risultati non possono essere né estesi né proiettati sull'intera popolazione. Il numero complessivo di partecipanti infatti non coinvolge un numero di persone sufficiente a tale scopo, né la strategia del campionamento sociologico dei gruppi conferisce un valore di tipo statistico.

Non si può quindi ottenere un risultato statistico; è per questo motivo che i *focus group* vengono utilizzati quasi sempre in accompagnamento agli strumenti quantitativi: non si ottiene il "quanto" ma la spiegazione del "perché" e la descrizione di un eventuale "come". Addirittura, secondo Bezzi: "il focus non è una tecnica valutativa e i suoi risultati non possono costruire, di per sé un'informazione valutativa ricca e completa [...]; il focus rappresenta più che altro per il valutatore un passaggio intermedio, a volte abbastanza utile ma da non sopravvalutare" (Bezzi 2001: 346-347). Anche in questo caso pertanto risulta condivisibile il riferimento alla cosiddetta "triangolazione", ormai accettata e consigliata sia nella ricerca sociale sia nella ricerca valutativa, ricordando comunque l'importanza e la particolarità del contributo del *focus group* ad entrambi i tipi di ricerca (sociale e valutativa), che non risulta surrogabile con altre tecniche.

3.2.6. Approccio sperimentale e quasi-sperimentale nell'analisi valutativa

All'approccio sperimentale è stata attribuita una grande rilevanza nella ricerca valutativa, per quanto il metodo sperimentale non si adatti ad essere applicato nella sua

forma “pura” (che prevede la costruzione di due gruppi di soggetti attraverso l'estrazione casuale) alle scienze sociali.

In termini sintetici, l'approccio sperimentale è finalizzato all'attenta misurazione degli effetti netti di un intervento, ovvero alla determinazione di quanto è concretamente e interamente imputabile ad un intervento dopo l'attuazione dell'intervento stesso, escludendo eventuali effetti di altri eventi contemporanei ma indipendenti o di possibili fattori sconosciuti.

L'approccio sperimentale prevede la costituzione di due gruppi: un soggetto all'azione dell'intervento (*gruppo sperimentale*) e un secondo che ne è escluso (*gruppo di controllo*). Il gruppo sperimentale rappresenta il gruppo dei beneficiari di un programma o intervento da comparare, nel contesto della ricerca valutativa, con il gruppo di controllo, che rappresenta invece chi non riceve i benefici del programma o intervento.

La comparazione può venire schematizzata mediante il “Solomon Four Group Model”, che illustra in quattro celle le situazioni di comparazione¹⁵

Tabella 19 - Solomon Four Group Model

A. Gruppo Sperimentale	B. Gruppo di Controllo
A1. Pre Test	Test B1. Pre Test
A2. Post Test	Test B2. Post Test

Fonte: Commissione Europea.

Attraverso la comparazione dei due gruppi il valutatore determina il risultato netto del programma.

Al *risultato netto* o *contributo netto* dell'intervento alla modifica della situazione pre-esistente si può ricollegare la nozione di efficacia dell'intervento stesso. Il risultato netto misura infatti la differenza tra la situazione osservata dopo l'attuazione dell'intervento (*situazione post-intervento*) e quella che si sarebbe osservata in assenza di intervento (*situazione controfattuale*) per gli stessi soggetti e nello stesso periodo, condizioni queste ultime che contribuiscono a porre limiti alla possibilità di applicare l'approccio sperimentale puro alla valutazione di interventi con impatto socio-economico. In questi

¹⁵ European Commission, DG Regional Policy - Tavistock Institute in association with GHK, IRS (2003), The Evaluation of Socio-Economic Development – The Guide, Bruxelles (accessibile online: http://www.evaled.info/frame_guide_intro.asp).

casi è infatti per definizione inosservabile la situazione controfattuale; tale situazione deve essere pertanto ricostruita sulla base di informazioni, diverse tuttavia da quelle su cui si è basata l'analisi della situazione pre-fattuale. L'approccio sperimentale presuppone inoltre la rigorosa applicazione della clausola *ceteris paribus*; tale applicazione è realizzabile in pratica solamente con esperimenti di laboratorio (ed anche in questo caso non necessariamente in modo assolutamente rigoroso), mentre nel contesto reale è difficoltoso quando non impossibile garantire la riproducibilità. Diversamente rispetto alle scienze naturali, quindi, esiste per le scienze sociali un problema legato alla necessità di ricostruire la situazione controfattuale, cosa che richiederebbe di “potere osservare gli stessi soggetti in un periodo antecedente alla realizzazione dell'intervento, oppure soggetti che non sono stati coinvolti nell'intervento ma sono sufficientemente simili, in modo da potere essere usati come termine di paragone.” (Martini – Garibaldi, 1993). Occorrerebbe cioè potere misurare “cosa sarebbe successo invece di ciò che è successo” (Bezzi, 2003), mentre “i dati osservati da un campione di unità statistiche non forniscono le controparti campionarie dell'esperimento controfattuale: cosa sarebbe successo se la politica non fosse stata applicata” (Ferrara – Marini, 2004). Come accennato, altre difficoltà derivano dalle modalità di costituzione dei gruppi di soggetti, che dovrebbero seguire procedure casuali soprattutto nei programmi a totale copertura. Vi sono infine ulteriori problemi di natura etica, e altri legati ai costi (EC, Evaluation of Socio-Economic Development).

Vale la pena di menzionare la classificazione proposta dalla letteratura per i gruppi di fattori che sono responsabili di inquinare o inibire la valutazione dell'impatto di un intervento effettuata sulla base di un approccio sperimentale e che esplicitano l'impossibilità dell'osservazione controfattuale:

History effects – produzione di interferenze derivate da influenze esterne o effetti “di maturazione” che avvengono internamente come risultato del semplice passaggio del tempo. La più semplice di tali interferenze deriva ad esempio dall'invecchiamento degli individui;

Selection effects – bias statistico dovuto al fatto che i gruppi, per quanto selezionati in maniera casuale, non sono statisticamente equivalenti (la selezione è limitata ad esempio dall'impossibilità di accedere a gruppi sociali marginali, problema assai rilevante nella valutazione di interventi a carattere sociale); il rischio di differenziazione eccessiva tra i due gruppi è amplificato dalle ridotte dimensioni dei gruppi stessi.

L'approccio *quasi-sperimentale* si propone come una ragionevole alternativa che garantisce la realizzabilità della valutazione accettando alcuni compromessi rispetto alle necessità di un approccio sperimentale "puro". I metodi quasi-sperimentali, o *osservazionali*, aggirano l'ostacolo rappresentato dall'esperimento controfattuale "costruendo un gruppo di unità di controllo che <<assomiglia>> al gruppo di unità alle quali è stata applicata la politica (gruppo di verifica), almeno per quanto riguarda le caratteristiche osservabili, ma alle quali la politica non è stata applicata." (Ferrara - Marini, 2004). Nella costruzione del gruppo di unità di controllo occorrerà cercare di minimizzare il *bias di selezione*, legato alle differenze che inevitabilmente vi saranno tra le unità che partecipano degli effetti della politica e quelle che invece non ne partecipano. Tali differenze saranno relative a caratteristiche che influiscono sia sulla decisione di applicare la politica sia sui suoi risultati. Si cerca pertanto di selezionare un campione che funga da termine di paragone rispetto al gruppo di verifica utilizzando quale *criterio di matching* le variabili che indicano la prossimità geografica ed in seconda istanza quella economica (Ferrara – Marini, 2004).

Anche nel caso dell'approccio quasi-sperimentale, quindi, il gruppo sperimentale soggetto all'azione del programma o intervento viene confrontato con un gruppo di controllo non soggetto a tale azione, al fine di effettuare una valutazione di impatto. La differenza rispetto all'approccio sperimentale risiede tuttavia nelle modalità di costituzione dei gruppi, per i quali vengono utilizzate procedure di assegnazione non casuali; il gruppo sperimentale ed il gruppo di controllo vengono equiparati con procedure statistiche multivariate, così da riprodurre quanto più possibile le reciproche caratteristiche, secondo il metodo del cosiddetto *controllo statistico*.

Anche rispetto all'approccio quasi-sperimentale è spesso necessario ricorrere a soluzioni meno "pure", nel caso ad esempio di programmi a totale copertura in riferimento ai quali non sia possibile identificare due gruppi, dei quali uno non risenta degli effetti degli interventi.

A partire da queste ultime considerazioni, la letteratura fa riferimento alla cosiddetta "*analisi prima/dopo*", per indicare i casi in cui è lo stesso gruppo ad essere preso in considerazione, sia prima che dopo l'intervento (ed in alcuni casi anche durante l'intervento stesso). Viene detto *controllo riflessivo* o *valutazione prima/dopo* la misurazione di una variabile di risultato presa sulla popolazione bersaglio prima dell'intervento, e utilizzata poi successivamente come informazione di controllo.

Vale infine la pena di menzionare che la Guida redatta dalla Commissione Europea per la Valutazione dello Sviluppo Socio-Economico, nella tabella che mette in relazione le modalità di analisi dell'informazione con le aree di *policy*, valuta le modalità legate agli approcci sperimentale e quasi-sperimentale come passibili di efficace applicazione nelle aree relative agli interventi di formazione e *life-long learning*, alle politiche attive del lavoro, agli interventi nel campo della sicurezza, della libertà e della giustizia. Le giudica infine sufficientemente adatte ad interventi in ambito Ricerca e Sviluppo; rispetto ad interventi per lo sviluppo dell'agricoltura, delle imprese, dei trasporti non vengono invece valutate adeguate.

L'obiettivo della valutazione quasi-sperimentale (Borland et al., 2005) è di misurare l'impatto della partecipazione di un individuo in un programma, tenendo conto di una variabile di *outcome*. Considerando Y_1 l'*outcome* che un individuo riceve come partecipante in un programma, e Y_0 l'*outcome* dove non partecipa (dove Y_1 non è osservabile per l'individuo se Y_0 è osservato, e Y_0 non è osservabile se Y_1 è osservato). Quindi per i individui, l'impatto della partecipazione nel programma, Δ_i è dato da:

$$\Delta_i = Y_{1i} - Y_{0i}$$

Definendo un indicatore variabile D uguale a 1 per un individuo quale partecipa al programma, e 0 per un individuo che non partecipa; un vettore X quale denota le variabile che influiscono entrambi (incluso l'individuo partecipante) e l'*outcome* che essi ricevono. Un vettore delle variabile conosciuto come uno strumento che influisce dove l'individuo partecipa al programma, ma non influisce l'*outcome* ricevuto, nominato Z .

Consideriamo l'esempio di un nuovo programma nelle scuole primarie, "A book a Day", dove si intende ad aumentare l'abilità di leggere e scrivere degli studenti; si supponga che il programma è stato introdotto in un set di scuole primarie scelte casualmente in diverse regioni dell'Australia. In questo caso, Y_1 e Y_0 potrebbero rappresentare i punteggi delle abilità di leggere alla fine dell'anno dove uno studente partecipa ed un altro non partecipa al programma. Il vettore X può includere variabile come età, abilità di leggere prima del programma, numero di fratelli più grandi e il reddito familiare. Ciascuna delle variabili è un potenziale fattore di spiegazione per

leggere i punteggi, $Y1$; il vettore Z può includere la regione geografica. Per definizione la regione di residenza è un determinante per la partecipazione al programma.

Diverse misure dell'impatto del programma possono essere stimate; ciascuna misura è rilevante per diverse domande di *policy* per quanto riguarda il programma.

4. Evoluzione di metodi e strumenti per la valutazione

4.1. L'approccio OCSE alla valutazione ex-ante

Nel mese di luglio 2006 si tenne a Trento presso l'Organisation for Economic Co-operation and Development (OCSE) un seminario sulla *Valutazione come strumento di costruzione di una strategia per lo sviluppo locale*. Gli aspetti innovativi sottolineati durante i lavori si ritrovano nelle risposte alle domande nate durante il dialogo fra i partecipanti ed i *discussant*. Mike Geddes, professore all'Università di Warwick nel Regno Unito, porta l'attenzione sul problema di come commissionare la valutazione, quindi avere chiarezze sui seguenti aspetti:

- Sviluppare una strategia di valutazione, cioè essere chiari sugli obiettivi, metodi da usare e su chi ha le capacità di farla;
- Progettare la valutazione;
- Scegliere il valutatore tramite interviste ed un processo trasparente, selettivo ed effettivo;
- Utilizzare i risultati, *i feedback* ed rapporti, mezzi utili per i partnership a capire se e quale obiettivi saranno raggiunti.

Il seminario è stato destinato a operatori professionisti e funzionari pubblici dell'Europa Centrale e dell'Est organizzato all'OCSE nel contesto del programma LEED per diffondere una cultura della valutazione come aspetto strategico della politica di sviluppo locale; nei sottocapitoli seguenti si rende utile quindi fare alcune precisazioni sul processo di valutazione inteso come un aspetto strategico delle politiche di sviluppo locale.

4.1.1. La valutazione come aspetto strategico della politica di sviluppo

Nel contesto istituzionale, la valutazione è stata protagonista di una progressiva evoluzione nella quale possono essere identificate diverse fasi; Derlien (1990) sottolinea appunto tre fasi di sviluppo del processo di valutazione. La prima fase si può considerare iniziata tra gli anni '60 e '70, nel quadro dei programmi pubblici dei governi social-liberali per risolvere problemi sociali; una seconda fase, sviluppatasi durante gli anni '80, ha invece visto un ruolo predominante dei governi conservatori, quando la valutazione venne utilizzata come una giustificazione delle politiche fiscali e dell'allocazione delle risorse. Infine, la terza evidenzia un progressivo aumento del grado di complessità della valutazione, che tende a diventare complementare alla definizione di programmi e politiche, e che a questi dovrebbe contribuire a suggerire nuovi ambiti e linee di orientamento, fino ad arrivare allo sviluppo dell'idea di "valutare la valutazione". Quest'ultimo approccio è attualmente più diffuso negli Stati Uniti, dove è conosciuto come *meta-evaluation*, e da questo emerge la possibilità di disegnare nuove conclusioni durante il processo di valutazione.

Nell'applicazione delle metodologie di valutazione risulta particolarmente importante il processo di valutazione stesso, ancor più del risultato atteso; il processo stesso stabilisce, quindi, un quadro preciso di raccolta delle informazioni utili e necessarie, e contribuisce a dare all'aspetto decisionale basato un approccio di carattere maggiormente quantitativo, come precisava Dosi (2006). Camagni e Gorla (2006) sottolineano che durante il processo di valutazione si crea un collegamento continuo fra il valutatore e le parti sociali e istituzionali, con lo scopo di rimodellare sia l'intervento che le preferenze degli *stakeholder*, ottenendo anche un ampliamento dei criteri di valutazione. Sempre Camagni e Gorla (2006) precisano che la valutazione economica degli interventi aiuta l'azione pubblica in due direzioni rispetto ai modelli di *governance*, da una parte prevedendo il partenariato pubblico-privato, e dall'altra una migliore cooperazione fra diversi livelli di governo. Nel primo caso si evidenzia il fatto che la valutazione economica permette di prendere in considerazione le possibilità ed i limiti dei finanziamenti privati facilitandone il coinvolgimento per quanto riguarda le opere pubbliche (il cosiddetto *project financing*), mentre il secondo caso si riferisce alla comprensione dei costi e dei benefici per le comunità locali e nazionali.

Pennini (1991) definisce il ruolo della valutazione economica sostenendo che essa mira ad aggiungere un elemento di giudizio economico all'interno dei processi decisionali a carattere politico, e che intende in questo modo favorire interventi più efficienti dal punto di vista economico e con maggiore impatto positivo sulla collettività.

L'evoluzione che ha visto protagonista il fenomeno della valutazione negli ultimi anni e la natura degli interventi hanno sottolineato l'aspetto strategico del processo di valutazione stesso; tale processo necessita infatti di una struttura più complessa, di una più ampia raccolta di informazioni e di criteri che possano rappresentare diversi livelli di rilevanza e che concorrano alla definizione dei risultati attesi. In questo senso si spiega l'approccio dei valutatori negli ultimi anni, che sempre più spesso adotta tecniche di valutazione multicriteria che permettono di tenere in considerazione anche aspetti sociali, territoriali e ambientali al fine di ottenere un'immagine più articolata e più aderente alla complessità dell'oggetto sottoposto alla valutazione, come sottolineano Camagni e Gorla (2006)

In coerenza con l'accresciuta considerazione dell'aspetto strategico del processo di valutazione, nel luglio 2006 l'*Organisation for Economic Co-operation and Development* (OCSE) tenne a Trento un *workshop* sul tema "*Valutazione come strumento di costruzione di una strategia per lo sviluppo locale*". Il workshop era destinato a operatori professionisti e funzionari pubblici dell'Europa Centrale e dell'Est nel contesto del programma LEED, col fine di diffondere una cultura della valutazione come aspetto strategico della politica di sviluppo locale.

Gli aspetti innovativi sottolineati durante i lavori si ritrovano nel dibattito generatosi tra partecipanti ed *discussant*. Da questo emerge infatti in primo luogo l'importanza di una definizione condivisa, in quanto la valutazione rappresenta una disciplina abbastanza giovane nell'ambito delle scienze sociali ed è oggetto dell'attività di molte organizzazioni professionali, e di studio in pubblicazioni scientifiche e programmi universitari. Occorre sottolineare il fatto che non esiste una definizione pienamente condivisa; possiamo invece ricordare la definizione proposta da *American Evaluation Association, Joint Committee on Standards*, (1994), per la quale "*Evaluation is the systematic inquiry into the worth or merit of an object*". Questa rappresenta una breve ed elegante definizione dalla quale emergono alcuni spunti di riflessione che necessitano di essere approfonditi (OCSE, 2005) e che vengono di seguito proposti.

In primo luogo, la definizione proposta non specifica il fatto che la valutazione deve essere indipendente, ciò significa che la valutazione non necessariamente deve essere realizzata da un esperto esterno, ma può essere anche interna, e costruita attraverso la partecipazione degli *stakeholders*.

In secondo luogo, una valutazione non è definita dal suo scopo, dalla sua intenzione; al contrario, il monitoraggio e la verifica dell'intervento, il processo decisionale o qualsiasi altra proposta possono costituire una valutazione. In terzo luogo, detta definizione non specifica qual è l'oggetto del processo di valutazione; una valutazione può quindi riguardare un progetto, un programma, un'organizzazione, una politica o anche un diverso oggetto di inferiore rilevanza.

Ancora, non è specificato dalla definizione proposta quali siano le caratteristiche qualitative di un processo di valutazione; tra queste vanno considerate pertanto efficacia, efficienza, rilevanza, sostenibilità della valutazione stessa, e qualsiasi altra qualità o combinazioni di queste.

Infine, tale definizione non specifica alcuna modalità per disseminare la valutazione; in ogni caso, la valutazione dovrebbe essere presentata in modo formale, aperta al pubblico oppure diffusa mediante pubblicazione; infine, il processo di valutazione dovrebbe concludersi con la presentazione dei risultati mediante opportuni eventi pubblici (nella fase nota come di *disseminazione*).

Nell'approccio OCSE alla valutazione si osserva l'intervento di un mutamento di approccio, nel senso che:

- la valutazione diventa parte integrante del processo di definizione della politica di sviluppo;
- la valutazione non rappresenta solo un momento finale di un intervento, progetto o politica;
- la valutazione contribuisce a definire le modalità dell'intervento stesso, attraverso la costruzione di una migliore strategia di sviluppo.

Tra le conseguenze della considerazione del processo di valutazione come strumento strategico, emergono in particolare:

- l'aumento dell'efficacia della valutazione stessa;
- l'aumento dell'efficacia dell'intervento;
- l'allocazione più produttiva delle risorse finanziarie disponibili.

Per la realizzazione di quanto sopra indicato, emerge pertanto la necessità di intensificare e migliorare gli aspetti relativi alla formazione dei valutatori, e di stimolare il consolidamento di una vera e propria “cultura della valutazione”.

Mike Geddes, professore all’Università di Warwick (Regno Unito), illustra i passi attraverso i quali deve essere costruito l’intero processo di valutazione e commissionata la valutazione, per affrontare i quali occorre chiarezza riguardo ai seguenti aspetti:

- sviluppo di una strategia di valutazione (è necessario essere chiari riguardo ad obiettivi, metodi da usare e capacità di realizzazione);
- progetto della valutazione;
- scelta del valutatore (che deve avvenire tramite interviste e comunque attraverso un processo trasparente, selettivo ed effettivo);
- utilizzo di risultati, *feedback* ed rapporti, tutti questi mezzi utili ai *partner* per capire se e quali obiettivi sono raggiungibili o raggiunti.

Figura 12 - La valutazione come aspetto strategico nella definizione della strategia di implementazione di un intervento di sviluppo locale



Fonte: nostra elaborazione.

Con riguardo alla definizione della strategia di implementazione di un intervento, occorre considerare la valutazione come parte integrante dell'intero processo di specificazione della politica di sviluppo.

La valutazione contribuisce alla definizione delle modalità dell'intervento attraverso la realizzazione di una *baseline*, che costituirà il punto di riferimento sia per la valutazione, che per l'identificazione di bisogni e obiettivi sulla base dei quali verrà pianificato l'intervento stesso.

La *baseline* viene definita realizzando l'analisi SWOT e la valutazione cosiddetta all'"anno zero". La *baseline*, quindi, rappresenta l'"immagine" di partenza del processo di valutazione finalizzata a identificare i bisogni dei gruppi di popolazione (o di combinazione di settori o di gruppi). Il processo di identificazione dei bisogni viene innescato dalla costruzione di una gerarchia degli obiettivi, sia generali che specifici, sulla base dei quali successivamente si procede, attraverso la realizzazione del *prior assessment*, alla pianificazione dell'intervento e della valutazione, per ottenere in ultima

analisi la definizione di una completa strategia di implementazione dell'intervento di sviluppo.

La figura descrive in maniera schematica il ruolo della valutazione come aspetto strategico nella definizione della strategia di implementazione di un intervento di sviluppo locale.

Nei paragrafi successivi, al fine di meglio dettagliare gli aspetti rilevanti della valutazione come aspetto strategico, l'approccio proposto dall'OCSE viene declinato con riguardo ad un possibile intervento di sviluppo locale finalizzato alla riqualificazione di un territorio montano.

4.1.2. L'individuazione di obiettivi e bisogni di una strategia di sviluppo locale

La definizione di una strategia di sviluppo locale, come sottolineato dall'OCSE, necessita la considerazione di caratteristiche del territorio (morfologiche, orografiche e ambientali) fortemente collegate fra loro in relazione ai condizionamenti che inducono, ma che comportano difficoltà in relazione alle crescenti esigenze emerse dall'evoluzione socioeconomica degli ultimi decenni. Le necessità cui una strategia di sviluppo deve rispondere, anche se numerose, sono schematicamente riassumibili nell'esigenza di innescare ed attivare, entro un'etica condivisa e valorizzando le risorse endogene, uno sviluppo sostenibile che tenga conto degli aspetti economico, sociali ed ambientali. Tali aspetti vanno trattati in maniera necessariamente congiunta, in modo da considerarli in tutti i loro possibili collegamenti o interazioni, che a loro volta possono rappresentare la premessa per un'analisi di sviluppo che contribuisca a rendere le comunità meno povere sotto i diversi profili.

A tale fine, e prendendo ad esempio la riqualificazione di un territorio montano, possono essere schematicamente riassunte le più importanti potenzialità su cui fissare l'attenzione:

- la competitività nei prezzi e nei servizi (nella considerazione delle potenzialità inespresse del territorio, con funzione motivazionale);
- l'analisi della dinamicità imprenditoriale presente nella zona o in zone limitrofe;

- la presenza di un ambiente favorevole allo sviluppo di prodotti tipici di qualità (ad esempio di prodotti biologici) definibili e distinguibili;
- l'unicità di un ambiente sotto il profilo naturalistico e paesaggistico (funzionali ad usi turistici, in particolare all'agriturismo ed al turismo cosiddetto "verde");
- il potenziale di attrattiva per un turismo di tipo "soft" (legato alla natura, al riposo, alla quiete, alla ricarica interiore) o legato ad aspetti didattici e culturali;
- il basso costo delle aree che potrebbe costituire, limitatamente alle disponibilità degli spazi, attrattiva per iniziative economiche di diversa tipologia, funzionali all'attivazione di un riflusso immigratorio.

Identificazione degli obiettivi generali dell'intervento

Da un'analisi della situazione esistente e dall'indagine condotta fra gli *stakeholder* dovrebbe emergere un quadro sufficientemente chiaro delle potenzialità caratterizzanti il sistema economico-sociale dell'area interessata. Le potenzialità, insieme ai fattori di forza e di debolezza, permettono di identificare quale obiettivo generale dell'intervento la promozione di uno sviluppo sostenibile che impieghi al meglio le risorse endogene e le opportunità a disposizione sul territorio.

Uno sviluppo sostenibile deve inquadrarsi in una cornice di valori condivisi in cui si riconoscano tre profili fondamentali: quello ambientale, quello economico e quello sociale. Questi possono rappresentare una chiave di analisi del sistema territoriale, nella fattispecie possono essere in sintesi così delineati:

- aspetto ambientale: l'area si presenta come ricca di potenzialità ambientali, ma povera di occasioni di utilizzo sostenibile del patrimonio naturale; tale patrimonio è da valorizzarsi attraverso una gestione equilibrata che tenga conto del collegamento fra l'intervento antropico e quello naturale;
- aspetto economico: se si è in presenza di una debolezza del tessuto produttivo (basato ad esempio su imprese molto piccole), nasce la necessità di creare occasioni di lavoro in loco, e si richiedono interventi in tutti i settori, in quanto le condizioni imposte dalla situazione territoriale rendono poco praticabile il tentativo di individuare un singolo settore economico da privilegiare in via esclusiva; lo sforzo di rilancio economico deve essere inoltre distribuito su tutti gli operatori locali, con particolare attenzione a quei comparti che esaltano la vocazione territoriale;
- aspetto sociale: la presenza di una popolazione invecchiata e disseminata in molti piccoli nuclei, fortemente radicata al territorio, suggerisce la necessità di incentivare i

momenti di aggregazione sociale salvaguardando l'equilibrio abitativo esistente; inoltre è possibile che occorre evitare fenomeni diretti a favorire l'accentramento, in quanto le caratteristiche geomorfologiche di un territorio spesso suggeriscono di non ipotizzare sensibili concentrazioni residenziali.

Identificazione degli obiettivi specifici dell'intervento

Sembra opportuno delineare alcuni tratti distintivi caratterizzanti la progettualità pubblica e quella privata, così come tale distinzione si ritrova precisata ad esempio nelle pianificazioni territoriali regionali e provinciali.

La pubblica progettualità

In relazione alla progettualità pubblica uno dei più importanti obiettivi da perseguirsi è quello di promuovere l'integrazione dell'intervento, nel caso in cui si vogliano dare concrete risposte alle esigenze di un territorio che si presenta con caratteristiche unitarie seppure amministrativamente diviso. Gli indirizzi verso i quali le amministrazioni pubbliche e gli enti con personalità giuridica dovrebbero far convergere gli sforzi sono:

- coordinamento, integrazione e completamento del *network* delle infrastrutture pubbliche e decoro urbanistico;
- coordinamento e integrazione dei servizi (ad esempio trasporti pubblici, istruzione, ecc.);
- integrazione sociale e promozione della qualità della vita (problematica degli anziani, dei giovani, della formazione, del volontariato, ecc.);
- valorizzazione delle risorse agricole del territorio (irrigazione, riordino fondiario, recupero di superfici foraggere abbandonate, viabilità, gestione aree agro-silvo-pastorali, ecc.);
- valorizzazione ambientale, culturale e turistica del territorio (valorizzazione dei siti e delle strutture di significato storico-culturale, recupero di strutture a valenza museale ed etnografica, centri di informazione e di supporto logistico all'attività turistica, bonifica degli elementi caratteristici quali terrazzamenti, sentieristica, segnaletica, ecc.);
- supporto informativo e logistico alle attività produttive (sportelli informativi, servizi logistici, ecc.);
- promozione di un marchio unitario proprio della zona di riferimento o riconoscimento delle diversità presenti nell'area.

La privata progettualità

Nel ambito della progettualità privata uno degli obiettivi principali è rappresentato dalla necessità di incentivare l'innovazione e l'integrazione del tessuto economico territoriale.

Nello specifico si intende pertanto:

- sostenere gli interventi finalizzati ad una valorizzazione delle potenzialità turistiche, ed in particolare l'integrazione fra ruralità, turismo e agricoltura;
- favorire lo *start-up* di attività, anche di piccolissima dimensione, con lo scopo di creare nuove opportunità di crescita economica in zona;
- sostenere lo *start-up* di progetti destinati al miglioramento, alla manutenzione e alla valorizzazione delle risorse ambientali;
- favorire l'insediamento di attività, volte al coinvolgimento giovanile e femminile, per far crescere in loco le risorse umane;
- favorire progetti imprenditoriali orientati a valorizzare produzioni agricole tipiche, favorendo anche la trasformazione e la vendita in loco dei prodotti;
- favorire progetti imprenditoriali di insediamento e re-insediamento di attività artigianali e dei mestieri tradizionali;
- sostenere interventi volti alla formazione di consorzi tra imprese;
- sostenere e favorire la formazione degli addetti (in particolare per le misure innovative e quelle orientate al comparto del turismo rurale e delle micro-trasformazioni);
- migliorare e sviluppare la gamma di servizi alle imprese con particolare riferimento ai servizi finalizzati alla conoscenza dei mercati, alla promozione e commercializzazione dei beni, alla logistica ed allo stoccaggio delle merci, alla finanza e gestione aziendale, all'acquisizione di tecnologie avanzate e allo sviluppo della disseminazione delle informazioni.

Facendo quindi distinzione fra i due tipi di progettualità, si possono definire e stabilire le priorità e gli obiettivi. Per il conseguimento di questi, grande importanza si tende attualmente a conferire ad intese pubbliche/private, attraverso le quali si possa intervenire al fine di migliorare la situazione infrastrutturale, sviluppare la rete imprenditoriale, reagire di fronte al degrado ambientale e, con particolare riferimento alle aree di montagna, fermare il progressivo degrado conseguente all'abbandono delle

aree sviluppando un insieme di politiche e di interventi che siano in grado di dare risposte adeguate ai bisogni della montagna nel suo complesso.

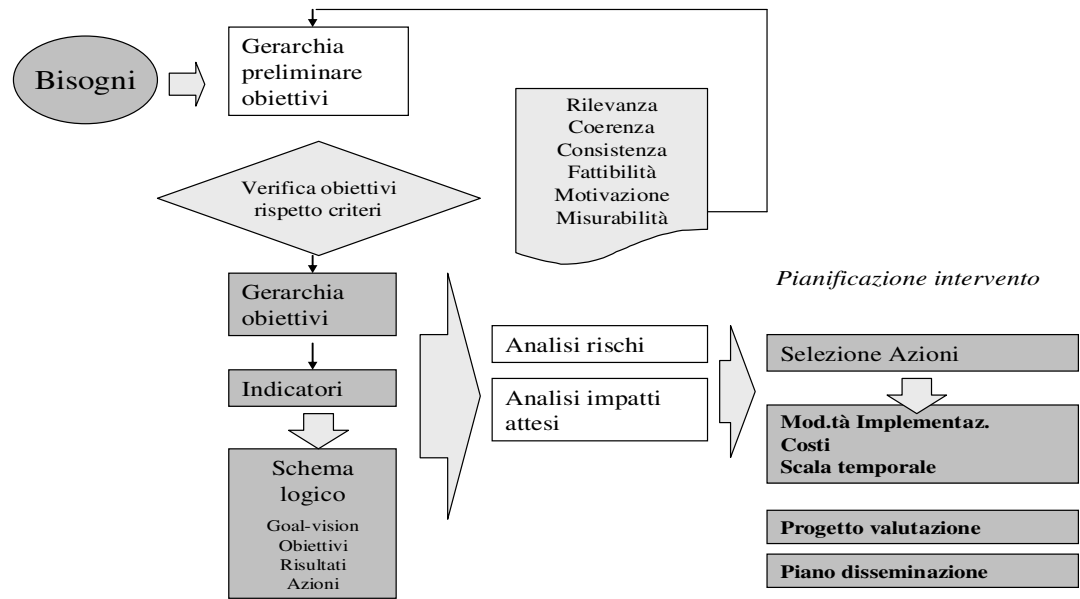
4.1.3. La pianificazione dell'intervento: il prior assessment

La definizione della *baseline* pone i presupposti per procedere alla realizzazione del *prior assessment*, che verrà a propria volta utilizzato per la progettazione vera e propria della strategia di implementazione dell'intervento di sviluppo locale.

L'implementazione del *prior assessment* permette:

- la comprensione dell'importanza degli obiettivi e dei benefici della valutazione;
- la creazione di migliori strategie e l'utilizzo dei finanziamenti disponibili in modo maggiormente efficiente;
- di determinare le caratteristiche che dovrà avere la figura del valutatore e le modalità secondo le quali coinvolgere gli *stakeholders*.

Figura 13 - Il “prior assessment “ per la definizione degli obiettivi



Fonte: nostra elaborazione.

Una volta identificati i bisogni, si stabilisce una gerarchia preliminare degli obiettivi, che deve venire sottoposta a verifica attraverso un processo di *strategy refocus*. Tale processo circolare si realizza verificando gli obiettivi dell’intervento rispetto una serie di criteri, quali rilevanza, coerenza, consistenza, grado di misurabilità, fattibilità e motivazione, al fine di stabilire quella che sarà la gerarchia definitiva degli obiettivi

Con questo approccio, la valutazione diventa parte integrante del processo di definizione della strategia di implementazione della politica di sviluppo e non solo un momento finale di questa, come accadrebbe qualora venisse stabilito solo un momento di valutazione ex-post. La valutazione rientra nella definizione stessa della politica e contribuisce a definire le modalità dell’intervento, quindi occorre un mutamento di approccio che permetta di comprendere obiettivi e benefici con cui il processo di valutazione è in grado di contribuire alla realizzazione di una strategia di sviluppo locale, rafforzando il processo di formazione di una vera e propria “cultura della valutazione”.

Si noti che nella pratica vengono attribuiti diversi significati al concetto di obiettivo. In primis come obiettivo si intende “il perseguimento di un target stabilito e quantificato (o quantificabile) a priori”, mentre in seconda istanza si intende “la modifica di una

situazione ritenuta non desiderabile mediante l'uso di strumenti di intervento pubblico” (Nigel, 1990).

Definita la gerarchia degli obiettivi, deve venire identificato un opportuno insieme di indicatori, attraverso i quali sia possibile rilevare e misurare i cambiamenti riscontrabili sui bersagli delle azioni. Con questa fase si completa la costruzione dello schema logico.

Attraverso l'analisi degli impatti attesi e l'analisi dei possibili rischi si passa quindi alla fase successiva, cioè alla selezione delle azioni specifiche, che saranno disegnate in modo da massimizzare gli *output* e gli *outcome* netti e di assicurare il maggiore beneficio ai *target group* prioritari. Gli *output* rappresentano i risultati diretti delle azioni di un progetto o intervento, mentre gli *outcome* sono rappresentati dagli effetti attesi di un progetto o intervento relativamente ai suoi obiettivi di lungo periodo.

Per concludere il processo di pianificazione dell'intervento, una volta stabilite e selezionate le azioni, si specificano le modalità di implementazione, definendo l'asse temporale e procedendo all'analisi dei costi.

Durante la pianificazione dell'intervento viene anche dettagliato il progetto di valutazione, al fine di aumentare l'efficacia delle azioni e della valutazione stessa, e per costruire una migliore strategia che consenta un'allocazione più produttiva delle risorse finanziarie disponibili, garantendo la realizzazione degli obiettivi e degli impatti attesi senza trascurare la solidità e trasparenza del processo di valutazione e della disseminazione dei suoi risultati.

Infine, un'analisi dei possibili rischi che potrebbero impedire la realizzazione degli obiettivi stabiliti è sempre considerata utile e necessaria. Valutare i rischi è una operazione difficile da realizzare in pratica, ma analizzare ex-ante la possibilità che un evento non desiderato possa succedere mette l'intervento almeno in parte al riparo da questa eventualità. Gli eventi indesiderati che potrebbero impedire la realizzazione di un intervento, così come vengono delineati dall'OCSE e possono essere così riassunti:

- cambiamenti e turbolenze in economia;
- dinamicità della politica ai diversi livelli;
- impedimenti imposti dallo schema di finanziamento;
- cambiamenti nella normativa;

- diversi interessi di gruppo (imprenditori, associazioni, sindacati, associazioni ambientali, ecc);
- cambiamenti tecnologici;
- altri fattori specifici.

4.1.4. La creazione della baseline: analisi SWOT e valutazione all'”anno zero”

La definizione della strategia locale di sviluppo fonda le sue premesse sui seguenti elementi:

- le indicazioni contenute in un'eventuale proposta preliminare ad opera del settore pubblico o di portatori di interesse;
- l'analisi della situazione socio-economica in cui sono evidenziati i punti di forza e di debolezza;
- le indicazioni emerse durante gli eventuali incontri effettuati con le diverse realtà economiche, sociali e culturali, e con gli *stakeholders*;
- le eventuali proposte provenienti dalle varie associazioni, gruppi, singoli operatori locali raccolte tramite intervista diretta, mediante questionario, ecc.;
- le indicazioni dell'Unione Europea in materia di sviluppo ed in tema ambientale, nonché le indicazioni contenute nei Piani Locali di Sviluppo e nei diversi documenti programmatici prodotti a diversi livelli di governo;
- le previsioni sull'evoluzione dello scenario socio-economico complessivo contenuto nei documenti della World Bank, della Commissione della Comunità Europea, della relazione generale del governatore della Banca d'Italia, ecc

Attraverso un processo di analisi e di studio della situazione economico – sociale – ambientale di un territorio, realizzando un'analisi SWOT ed una valutazione al momento iniziale dell'intervento (cosiddetta valutazione all'”anno zero”) si ottiene l'immagine del punto di partenza, che possa essere tenuta in considerazione quale punto di riferimento per il proseguimento dell'intero processo di valutazione. Dalla combinazione di analisi SWOT e valutazione all'anno zero è possibile quindi definire la

baseline dell'intervento, il cui fine è quello di permettere una chiara identificazione dei bisogni, e la determinazione della gerarchia degli obiettivi.

La realizzazione della *baseline* viene considerata necessaria per avere un punto di riferimento per la valutazione che si intende porre in essere, e comporta un processo complesso, nel corso del quale si possono incontrare vari problemi legati alla: mancanza di dati, alla difficoltà di prevedere i risultati ottenibili, ecc. Attraverso l'identificazione dei problemi e delle opportunità, mediante la definizione della *baseline* vengono successivamente identificati i bisogni.

Struttura dei bisogni e gerarchia degli obiettivi saranno poi alla base del successivo processo di identificazione delle tipologie di intervento attuabili.

L'analisi SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) è una delle tecniche utilizzate a supporto delle decisioni strategiche e viene realizzata ex-ante, nella fase di costruzione dell'intervento, permettendo di focalizzare l'attenzione sugli aspetti maggiormente rilevanti durante la formazione delle strategie. Viene realizzata attraverso la costruzione di una matrice a doppia entrata, che permette la considerazione del duplice punto di vista della prospettiva esterna (opportunità e minacce dell'ambiente) ed interna (punti di forza e di debolezza).

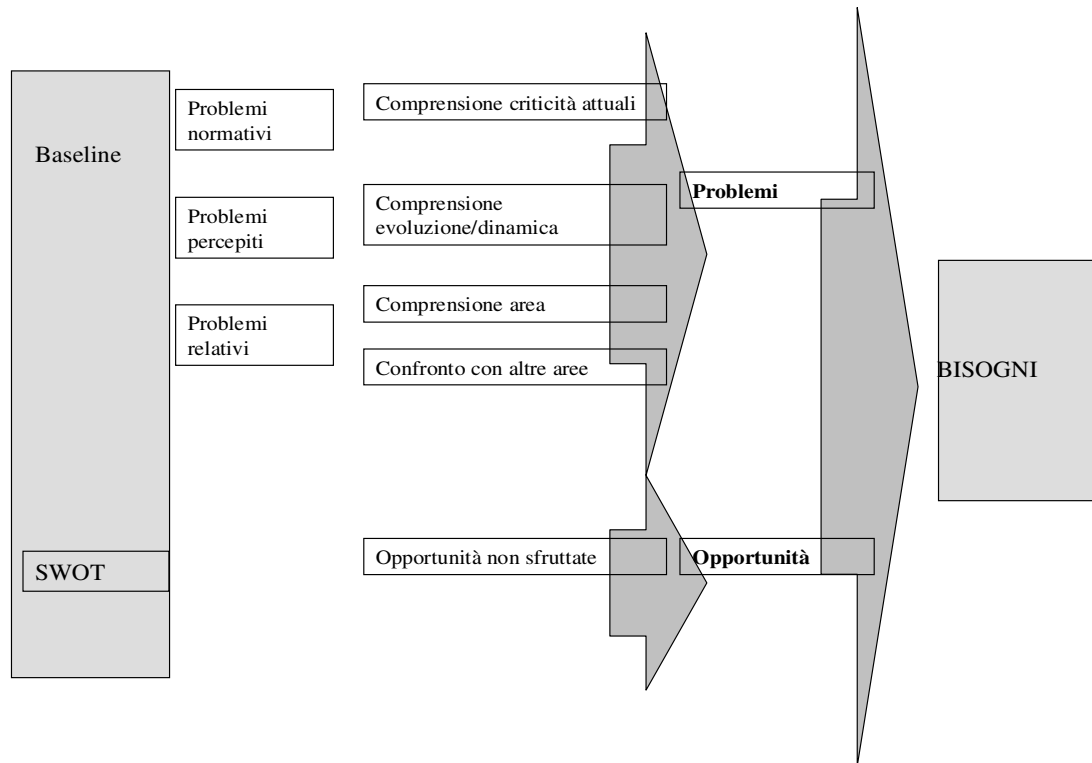
Tabella 20 - Analisi SWOT: matrice a doppia entrata: prospettiva interna ed esterna

Prospettiva interna: fattori endogeni - modificabili	
Strengths (punti di forza) fattori interni caratteristiche del territorio regionale (risorse, infrastrutture) con maggiori possibilità di essere valorizzate e di attrarre risorse mobili	Weaknesses (punti di debolezza) situazioni critiche interne caratteristiche carenti per qualità e/o quantità, che ostacolano l'attrazione di risorse mobili e incidono negativamente;
Opportunities (opportunità) le condizioni esterne, fattori indipendenti dalle caratteristiche intrinseche dell'area di riferimento, che facilitano raggi. obiettivi	Threats (minacce) condizioni esterne indipendenti dalle caratteristiche intrinseche, che ostacolano raggi. obiettivi
Prospettiva esterna: fattori esogeni – non-modificabili	

Fonte: nostra elaborazione.

L'analisi SWOT consente di identificare le principali linee guida strategiche in relazione ad un obiettivo di sviluppo economico. Utilizzata di solito in fase ex-ante serve per migliorare l'integrazione del progetto determinando i punti di forza, debolezza, le opportunità e le minacce, raccogliendo in una matrice organizzata in quattro sezioni gli elementi critici di un intervento su di un settore o territorio. Per un'analisi più dettagliata dell'analisi SWOT si rimanda alla successiva parte del testo interamente dedicato ad essa.

Figura 14 - Finalità e output della baseline



Fonte: nostra elaborazione.

I bisogni vengono definiti attraverso l'identificazione dei problemi e delle opportunità non sfruttate, sia endogene che esogene. I problemi vengono alla luce attraverso l'analisi e la comprensione delle caratteristiche dell'area di riferimento, anche realizzando un confronto con altre aree, contestualizzando le performance dell'area rispetto a quelle di altre regioni, ed attraverso l'analisi della situazione economico-sociale nel tempo (trend del settore, standard di salute, benessere, educazione, offerta di lavoro, ecc.).

Le azioni sono ridisegnate in modo da massimizzare gli output e gli outcome netti e assicurare il maggiore beneficio ai *target group* prioritari.

4.1.5. La selezione e la gestione del valutatore

Benché sia un problema generalmente trascurato, quello della selezione del valutatore è invece di notevole importanza ai fini dell'attuazione di un coerente processo di valutazione. La prima scelta che si pone è quella tra un valutatore interno all'organizzazione o esterno ad essa. Vale la pena di sottolineare che la Commissione Europea ha avuto modo di esprimersi chiaramente (ad esempio in relazione alla valutazione dei Fondi Strutturali) specificando che il valutatore deve essere indipendente dalla struttura di gestione, scelta questa che dovrebbe offrire il vantaggio di punto di vista neutrale. Esistono però anche degli svantaggi legati a tale impostazione, tra i quali:

- possibile minore conoscenza dell'ambito dell'intervento;
- scarsa conoscenza dei problemi interni della struttura di gestione;
- eventuali problemi di comunicazione e di interazione con la struttura di gestione.

D'altra parte, un valutatore interno è parte integrante dell'ente, e ha quindi il vantaggio di avere una maggiore conoscenza dell'organizzazione e dell'ambito di azione. Nella tabella seguente vengono riassunti in modo schematico i principali vantaggi e svantaggi che sono stati identificati dalla letteratura in relazione alla scelta della figura del valutatore.

Tabella 21 - Vantaggi e gli svantaggi dei valutatori interni/esterni

VANTAGGI	
<p><i>VALUTATORI INTERNI</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hanno familiarità con storia, l'ambiente, i temi culturali e la cultura del territorio e dell'organizzazione; • Sono più propensi a tenere conto dei risultati della valutazione; • Sono più propensi e concentrarsi su questioni percepite come di maggiore importanza da amministratori e <i>stakeholder</i>. 	<p><i>VALUTATORI ESTERNI</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sono indipendenti e possono offrire una visione più realista; • Hanno un approccio critico e obiettivo; • Hanno un'esperienza ampia su numerosi interventi; • Hanno conoscenze tecniche di valutazione.
<ul style="list-style-type: none"> • Potrebbero avere interesse rispetto ad un certo risultato; • Sono potenzialmente influenzabili dal fatto di conoscere profondamente i problemi affrontati; • Hanno la possibilità di favorire interventi specifici o all'interno del proprio settore; • Possono risultare reticenti nell'incoraggiare la partecipazione attiva degli <i>stakeholder</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Potrebbero essere più interessati al rapporto di valutazione che all'implementazione dell'intervento; • Potrebbero essere insensibili alle norme organizzative; • Potrebbero ignorare questioni interne importanti.
SVANTAGGI	

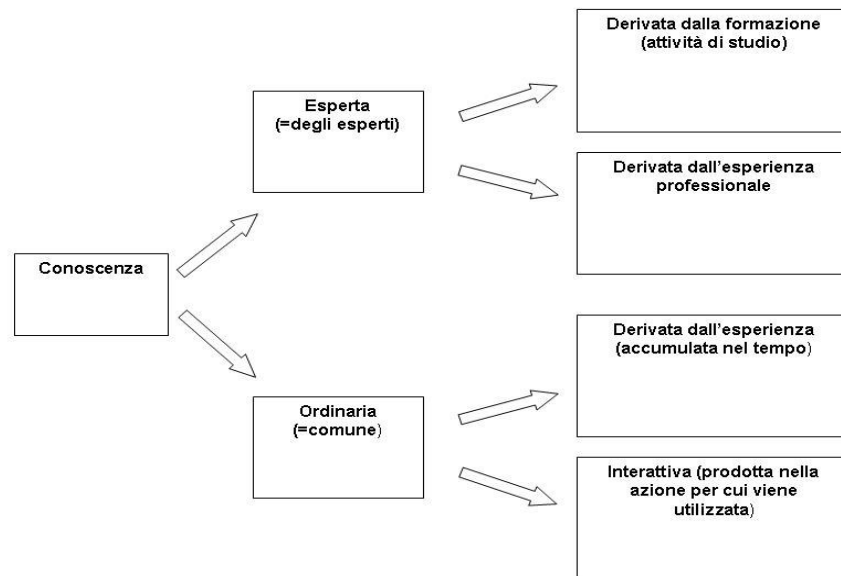
Fonte: Clarke, 1999.

In generale, le caratteristiche che la figura del valutatore deve presentare possono essere riassunte come segue:

- capacità tecniche;
- conoscenze specialistiche;
- efficienza;
- indipendenza dai principali *stakeholder*;
- capacità di rispettare le scadenze;
- integrità.

La Commissione Europea ha specificato che per la selezione del valutatore si debba tener conto anche dell'abilità nell'ottenere accesso alle informazioni ed alle precedenti esperienze nell'ambito dell'intervento. Il tipo di conoscenza che deve essere detenuta dal valutatore può essere rappresentata mediante lo schema seguente.

Figura 15 - Tipo di conoscenza del valutatore



Fonte: Crosta, 1998.

Rossi (1999) precisa che “la valutazione non è una ‘professione’, almeno in termini di criteri formali come usano i sociologi per caratterizzare tali gruppi. Può essere descritta piuttosto come ‘quasi gruppo’, un vasto aggregato di persone che non sono formalmente organizzate; la cui appartenenza cambia rapidamente; e che ha poco in comune con altri in termini di ampiezza di compiti che i membri intraprendono, loro competenze, reti di lavoro e modalità operative“.

Stame (2000), nel lavoro circa la formazione dei valutatori presentato al 3° Congresso dell’Associazione Italiana di Valutazione, tenutosi nel 2000 a Torino, evidenzia come emergano delle teorie interessanti sulla figura del valutatore. Molti valutatori, specializzati in analisi socio-economiche e formati nella pratica, hanno competenze specifiche in ambito sociologico, economico, statistico, ed in questo senso hanno accumulato competenze valutative. Lo svantaggio di queste figure professionali è legato alla loro stessa preparazione tecnica, che probabilmente rilega ad una “scarsa innovatività di approcci e metodi”. Sullo stesso argomento va ricordato anche il Congresso della *United Kingdom Evaluation Society* (UKES, Associazione Inglese di Valutazione, Edimburgo, 1999), dove sono state sottolineate conoscenze e competenze che dovrebbero caratterizzare un valutatore:

- conoscenze nell'ambito degli interventi, delle politiche, e dei singoli progetti, e relative alla collocazione della valutazione rispetto agli interventi;
- competenze e conoscenze nel settore di riferimento;
- competenze nell'attività di raccolta dei dati, sia indiretti che diretti
- capacità organizzativa nel rapporto con gli *stakeholder*.

L'UKES propone anche alcune linee guida circa i comportamenti che la figura del valutatore dovrebbe essere in grado di tenere:

- essere aperto al dialogo ed esplicito per quanto riguarda proposte, metodi, *output* e *outcome*;
- avvertire i committenti circa eventuali modifiche nell'approccio alla valutazione;
- avere una discussione preliminare col committente;
- rispettare le clausole previste nel contratto concluso col committente;
- dimostrare lo stato di avanzamento della valutazione in modo graduale durante la sua realizzazione;
- vigilare al fine di minimizzare eventuali rischi ed i loro potenziali effetti non desiderati nei confronti degli *stakeholder*, che devono essere avvertiti circa tali eventualità.

Inoltre, un valutatore deve:

- dimostrare che il processo di valutazione condotto è trasparente e coerente rispetto agli obiettivi;
- lavorare in modo appropriato e sicuro con i dati messi alla disposizione;
- concordare con il committente e modalità di disseminazione della valutazione.

In Italia, l'Associazione Italiana di Valutazione (AIV) suggerisce come responsabilità più rilevanti di un valutatore caratteristiche quali indipendenza di giudizio, pluralismo metodologico, distinzione tra i soggetti implicati nel processo di valutazione. Inoltre, l'esperienza dimostra che durante il processo di valutazione anche il valutatore incontra dei problemi e si trova osteggiato nell'esecuzione del lavoro per la mancanza o il ritardo dei dati, problemi di accessibilità a luoghi o persone.

4.2. Il processo di valutazione alla luce di una combinazione di metodi consolidati con nuovi metodi specifici

4.2.1. I vantaggi della combinazione di metodi diversi: i "mixed methods"

Nella letteratura della valutazione i metodi misti vengono proposti ai fini di permettere, durante il processo di valutazione, una riduzione delle incertezze emerse durante il processo stesso ed un aumento della comprensione dei fenomeni sociali che vengono analizzati. I metodi misti offrono il vantaggio di unificare diverse metodologie consolidate, per raccogliere diversi dati ed usarli con diversi strumenti di valutazione tradizionali, al fine di ottenere delle informazioni (sia in termini quantitativi che qualitativi) che permettano di capire meglio i diversi problemi emersi in un determinato settore o in un gruppo sul quale si intende intervenire. Una migliore comprensione dei problemi richiede, come sottolineano Green et. al (1989), il miglioramento della validità e della credibilità delle idee e delle decisioni evidenziate durante il processo di valutazione, una più approfondita analisi delle conclusioni, un'immagine più complessa e più chiara di come, per esempio, una determinata politica può influire su aspetti sociali. Tali approfondimenti si rendono utili in particolar modo nel processo di selezione di diversi obiettivi, e nello stabilire le loro priorità, permettendo di trarre conclusioni più valide di quelle che una valutazione quantitativa o qualitativa da sola potrebbe far emergere. Green et. al (1989) precisano poi che, durante il processo di valutazione, il valutatore dovrebbe tenere in considerazione due aspetti: in primo luogo occorre considerare quale sia il metodo più adatto per la raccolta dei diversi tipi di dati che verranno analizzati; il secondo aspetto rilevante si riferisce invece alla modalità di combinazione dei dati ottenuti, che deve avvenire in modo efficace ed integrato. Green et. al (1987) propongono cinque approcci per una valutazione mista, che possono essere identificati mediante una specifica terminologia: approccio cosiddetto della "triangolazione", della "complementarietà", delle "nuove iniziative", dell'"espansione". Il primo approccio, rappresentato dalla cosiddetta "triangolazione", si riferisce alla scelta di diverse procedure operative, soluzioni tecniche, strumenti concettuali appropriati ai diversi aspetti che si intende approfondire, in modo da utilizzare diverse

tecniche integrate fra loro. Importante è in questo caso l'aspetto dell'integrazione: le diverse procedure impiegate non devono essere semplicemente giustapposte, in quanto occorre che dalla loro integrazione si venga a creare un valore aggiunto rispetto a quello prodotto dal singolo strumento, e che le informazioni prodotte vengano diversificate ed approfondite.

Nel secondo approccio, quello della "complementarietà", i risultati di un metodo vengono chiariti ed illustrati mediante l'utilizzo di un altro metodo ad esso complementare.

L'approccio dello "sviluppo" permette appunto di sviluppare i risultati ottenuti con uno strumento, utilizzandoli per dare forma a successivi passi utili al completamento del processo di ricerca; tali passi successivi richiedono l'impiego di altri strumenti. I risultati preliminari possono infatti suggerire l'opportunità di integrare fonti di informazione, teorie, ecc.

L'approccio delle "nuove iniziative" viene seguito quando i risultati ottenuti con l'utilizzo di uno strumento stimolano nuove *research questions* a cui dare risposta con ulteriori strumenti.

Infine, l'approccio della "espansione" spiega come i risultati ottenuti con l'utilizzo di uno strumento si espandono utilizzando le specificità di altri strumenti, che permettono di esplorare aspetti diversi dello studio aumentando la ricchezza di indagine ed il livello di dettaglio.

Teoria e pratica della valutazione assecondano del resto un approccio pluralistico, caratterizzato dalla compresenza di diverse prospettive, metodi, dati e valori (Grenn, 1997), e tradizionalmente, il processo di valutazione contempla la combinazione di metodi quantitativi e qualitativi. Green spiega l'importanza attribuita ai metodi misti di valutazione cominciando dalla pianificazione della stessa, attraverso tre livelli di considerazione: un primo livello è quello politico, nel quale sono espresse le proposte, un secondo, denominato "livello paradigma", si riferisce agli aspetti sociali ed al nostro modo di interpretare e rappresentare questi aspetti; un ultimo livello, quello tecnico, è rappresentato da metodi e procedure discrete per la raccolta e l'analisi dei dati. Fra questi, l'incidenza dei metodi misti si ritrova al "livello paradigma", per il fatto che un paradigma funge da ancora per le indagini sociali ed offre loro una rete attraverso la quale fare emergere la conoscenza del nostro mondo sociale e del ruolo del valutatore dentro ad esso.

4.2.2. RENOMO come strumento di valutazione: l'esplicitazione degli interessi mediante incontri moderati

Un approccio pratico “meta-valutativo” alla fase di pianificazione del processo di valutazione é rappresentato dal metodo identificato dall'acronimo RENOMO (*RE*sponsive to stakeholders interests by working with *NO*mininal Groups using the *MO*deration Method).

Il metodo RENOMO sottolinea la necessità di conoscere di quali informazioni necessitino gli *stakeholders* durante il processo decisionale, attraverso l'esplicitazione dei loro interessi (riprendendo l'approccio *responsive* sviluppato da Stake, 1975 e Beywul, 1998), mediante incontri moderati (per i quali si fa riferimento ad esempio al metodo METAPLAN, (si veda Collezione MEANS, 1999, vol.3), attraverso la costituzione di gruppi nominali con una struttura formale. RENOMO prevede pertanto un esame dei dati, durante la fase di analisi di un processo di valutazione; questo approccio permette di evitare un consenso anticipato ed agevola la stimolazione di idee e di opinioni, prevedendo l'utilizzo di diversi strumenti di comunicazione, e ricerca una risoluzione dei problemi basata sulla cooperazione fra diversi attori coinvolti.

La tecnica dei gruppi nominali (*nominal groups*) rappresenta una modalità pratica per la gestione di incontri ai fine di produrre stime, previsioni, idee e/o raccomandazioni su problemi emersi che non sono risolvibili con l'utilizzo di tecniche quantitative. I primi passi per realizzare un modello dei gruppi nominali sono stati fatti all'inizio degli anni '70 da Delbek e Van de Ven (1971), quali proposero, attraverso una serie di incontri tra esperti di valutazione, una tecnica che chiamarono appunto *Nominal Group Technique*. Tale tecnica presuppone la presenza di un gruppo ristretto di esperti-giudici (da 7 a 10 individui); la predisposizione dell'incontro viene considerata da parte degli autori molto importante: la scelta dei giudici dovrebbe avvenire in un contesto ragionato che consenta di cooptare diversi partecipanti in grado di fornire tutte le informazioni possibili, utili e necessarie rispetto all'oggetto sul quale si intende decidere. Il tema di partenza dell'incontro deve consentire la creazione di una *baseline* che permetta l'osservazione dei temi da affrontare, e devono essere stabiliti i criteri decisionali mediante i quali si possa arrivare all'accettazione da parte delle persone coinvolte.

Bertin (1989), trattando lo stesso tema, sottolinea che la gestione dell'incontro dei gruppi nominali avviene attraverso due momenti cruciali: un primo momento

caratterizzato dall'avvio di un processo di creazione delle idee, e un secondo momento, caratterizzato dalla valutazione delle idee emerse nel momento precedente. Al conduttore dell'incontro viene attribuito il compito di valorizzare il significato della partecipazione e di aumentare la motivazione degli esperti. La tecnica proposta, prevede che all'inizio dei lavori si realizzi la compilazione di un questionario, nel quale vengano inserite alcune idee inerenti al problema da affrontare. Le risposte vengono successivamente registrate in maniera da evitare l'individuazione dei soggetti che hanno proposto le singole idee, separando in pratica l'idea dall'ideatore; questo modo di procedere risulta utile durante il processo di valutazione per ridurre l'effetto di accettazione o rifiuto preconcepito. Lo stesso atteggiamento viene mantenuto anche durante le discussioni, evitando quindi possibili confronti fra i singoli, e polarizzando l'attenzione su una o due idee. Successivamente, le valutazioni quantitative realizzate da ognuno dei partecipanti si registrano, e si analizzano, tenendo conto del consenso-dissenso. Il mediatore deve (o i mediatori devono) tentare di indirizzare la discussione sugli item con bassi livelli di consenso; successivamente, dopo la discussione, gli esperti saranno sollecitati ad una nuova votazione con l'obiettivo di controllare se la discussione ha permesso di fornire elementi nuovi in grado di cambiare le opinioni dei singoli, e di far nascere livelli di consenso più alti. Schematicamente, questo procedimento può essere rappresentato come nella tabella successiva:

Tabella 22 - La combinazione dei criteri di rilevanza e omogeneità

		Importanza assegnata al singolo item	
		<i>bassa</i>	<i>alta</i>
Consenso sulla valutazione fatta sul singolo item	<i>basso</i>	Verifica del motivo del dissenso	Verifica del motivo del dissenso
	<i>alto</i>	Item da non considerare	Item da considerare

Fonte: Bertin, 1989

Bertin (1989), precisa che la presenza di diversi livelli di disaccordo potrebbe essere causata dagli errori fatti durante il processo di costituzione dei gruppi (ciò potrebbe derivare dal fatto che non tutti i partecipanti sono esperti di un problema), oppure dagli errori nella gestione della tecnica *Nominal Group* (generati dal fatto che fattori esterni o esogeni all'oggetto sottoposto alla valutazione hanno influenzato il processo di valutazione). Un'ultima osservazione per quanto riguarda i diversi livelli di disaccordo sottolinea che questi potrebbero essere determinati dalla presenza di diverse dimensioni del problema nei diversi ambiti sui quali vengono realizzate le osservazioni da parte degli esperti. A questo proposito si rendono utili l'analisi realizzata da Van den Ven (si veda Delbeck et al., 1975) sulle differenze qualitative esistenti fra gli esperti-giudici durante la loro interazione, e la combinazione della tecnica dei gruppi nominali con il metodo denominato Delphi (il metodo Delphi fu sviluppato negli anni '60 dalla Rand Corporation come strumento di previsione basato sul giudizio di un gruppo di esperti in grado di costruire scenari futuri e prende il nome dall'Oracolo di Delphi; il metodo viene successivamente sviluppato anche da Linstone e Turoff), che vengono sinteticamente descritti nella seguente tabella.

Tabella 23 - Comparazione delle differenze qualitative fra interazione, tecnica dei gruppi nominali e Delphi, secondo Van den Ven

	INTERAZIONE	NOMINAL GROUP	DELPHI
<i>Impianto metodologico</i>	Incontro non strutturato, alta variabilità fra i <i>decision-making</i>	Incontro strutturato, bassa variabilità fra i <i>decision-making</i>	Serie strutturata dei questionari con <i>feedback reports</i> , bassa variabilità fra gli esperti
<i>Elementi che orientano il gruppo</i>	Focalizzazione sugli aspetti socio-emotivi	Bilanciamento fra aspetti socio-emotivi e strumentali rispetto al compito	Strumentali rispetto al compito
<i>Quantità di idee considerate</i>	Bassa, basata sulla consuetudine	Alta, riflessioni indipendenti	Alta, riflessioni isolate
<i>Qualità e specificità delle idee</i>	Bassa qualità, idee poco specifiche	Alta qualità, alta specificità	Alta qualità, alta specificità
<i>Comportamento normativo</i>	Pressioni per un comportamento conformista	Comportamento non conformista è tollerato	Libertà di avere comportamenti non conformisti
<i>Comportamento di ricerca</i>	Reattivo: centrato su aspetti del problema, tendenza ad evitare compiti, nuove conoscenze sociali	Propositivo: centrato sull'estensione del problema, alta concentrazione sul compito, nuove conoscenze sociali sul compito	Proattivo: controllato sul fuoco del problema, alta concentrazione sul compito, nuove conoscenze sul compito
<i>Eguaglianza fra i partecipanti</i>	Dominio di alcuni partecipanti	Eguaglianza fra i partecipanti	Eguaglianza fra gli esperti ed indipendenza di giudizio
<i>Tipo di risoluzione del conflitto</i>	Centrato sulle persone	Centrato sul problema; confronti tesi alla soluzione del problema	Centrato sul problema
<i>Conclusione del processo decisionale</i>	Mancanza di capacità di arrivare ad una conclusione	Alta capacità di arrivare ad una conclusione	Alta capacità di arrivare ad una conclusione
<i>Compito, motivazione</i>	Medio	Alto	Medio

Fonte: Bertin, 1989

Un altro elemento del metodo RENOMO per cui si rende utile una breve descrizione é costituito dagli incontri moderati, l'efficacia dei quali viene migliorata attraverso l'applicazione di metodi di moderazione che facilitano il coinvolgimento dei partecipanti ed il trattamento delle informazioni qualitative che emergono. Il metodo METAPLAN è forse il più diffuso; *moderation method* viene utilizzato come metodo di facilitazione del processo di valutazione all'interno dei gruppi di interessi e rappresenta un metodo di comunicazione, nel contesto del quale vengono sviluppate idee, consigli e raccomandazioni per quanto riguarda la classificazione delle azioni da realizzare e la definizione degli obiettivi da raggiungere. Il ruolo di uno o più moderatori in questo caso è quello di gestire l'incontro ed il gruppo stesso, assicurandosi del mantenimento del massimo grado di comunicazione e di collaborazione fra i partecipanti durante lo svolgimento della riunione. Il modello è stato sviluppato in Germania negli anni'70 da Wolfgang e Eberhard Schnelle, ed il nome corrisponde ad un marchio registrato. Il modello viene utilizzato allo scopo di coordinare e strutturare diversi punti di vista al fine di produrre una soluzione comune accettata dalla maggior parte dei partecipanti. Questo tipo di metodo presuppone alcune azioni preliminari, quali la raccolta ed aggregazione delle informazioni in modo appropriato e nel rispetto di tutti i punti di vista presentati da parte dei partecipanti, inclusi anche quelli che non rappresentano una posizione dominante all'interno del gruppo. Le azioni preliminari vengono quindi sottoposte ad un'analisi di coerenza, realizzando anche una graduatoria delle priorità. L'implementazione del modello viene realizzata da un moderatore esterno, neutrale ed esperto della specifica tecnica, essendo a suo carico la realizzazione delle azioni preliminari, la fase di implementazione e la presentazione dei risultati ottenuti. L'implementazione si realizza attraverso diverse fasi, come si sottolinea anche nel Volume 3 della Collezione MEANS, *Evaluation socio-economic programmes. Principal evaluation techniques and tools* (1999). Tre sono le fasi principali. Una prima fase è rappresentata dall'introduzione della "programmazione dell'incontro", durante la quale vengono presentate le spiegazioni necessarie e si stabilisce l'ordine del giorno. L'ordine del giorno viene realizzato attraverso un set di tre domande; la formulazione di queste domande introduttive rappresenta un aspetto importante, in quanto devono dare la possibilità ai gruppi di lavoro di volere e poter rispondere alle domande che verranno sottoposte alla loro attenzione. La prima domanda deve essere utile ad illustrare la tecnica utilizzata ed a stabilire un sistema comune di riferimento; la seconda domanda è invece la più importante in quanto rappresenta il "*core of the approach*", (Collezione MEANS, 1999, vol.3), e deve venire elaborata in maniera che possa produrre delle

risposte dettagliate. Infine, l'ultima domanda costituisce in pratica un modo di valutare le risposte già ottenute, e sarà utilizzata per poter scegliere fra le risposte emerse, con lo scopo di realizzare una graduatoria delle priorità.

Schnelle (1979), nella sua analisi del metodo METAPLAN, precisa che esso si realizza attraverso un set di elementi, che brevemente vengono di seguito così riassunti. Un primo elemento, mediante il quale vengono affrontate le criticità dei processi di apprendimento, è rappresentato dalle “tecniche di visualizzazione”, con le quali si sottolineano i problemi emersi durante un incontro dove il gruppo è ampio e gli argomenti sottoposti alla discussione complessi. La “visualizzazione dei problemi” viene considerata uno strumento che aiuta la comunicazione, e non viene posta in essere per una singola persona ma per gruppi composti da 3 fino a 20 soggetti. Le informazioni vengono presentate in forma scritta, con la maggior chiarezza possibile ed a chiare lettere, utilizzando simboli grafici comprensibili da tutti.

Un secondo elemento è rappresentato dalle “tecniche di discussione”, con le quali ci si riferisce alle regole da seguire nella comunicazione, per attribuire l'importanza giusta alle domande fatte e dare opportuna valutazione a queste e, successivamente, alle risposte. In questo momento il ruolo del moderatore è molto importante, in quanto questi deve essere in grado di utilizzare gli strumenti METAPLAN in maniera che le opinioni dei partecipanti risultino chiare e che queste emergano attraverso la dinamicità e la creatività del gruppo, facendolo lavorare in un modo autonomo. Infine, un terzo elemento è rappresentato dall'avvicinamento tra lavoro individuale, gruppi di piccole dimensioni e sessioni plenarie, realizzando delle liste di argomenti, raccomandazioni e attività da realizzare. Il moderatore deve essere in grado di osservare il comportamento dei gruppi, trattando in un modo efficace e amichevole le regole che governano la comunicazione al fine di essere in grado di applicare le tecniche al risultato.

Fabbisogno di dati ed applicabilità

Il vantaggio di questo strumento è quello di presentare un approccio pluralistico alla valutazione, in quanto gli *stakeholder* vengono coinvolti nel processo di selezione dei criteri di valutazione. Questo processo di costruzione di consenso è quindi utile a migliorare l'accettazione dei risultati della valutazione, dal momento in cui i criteri sono accettati dalla maggior parte degli *stakeholder*. Lo strumento permette di identificare la

natura dei possibili conflitti e rende possibile il superamento di eventuali situazioni conflittuali.

In particolare, il modello METAPLAN è considerato uno strumento con buone possibilità di applicazione nella valutazione di fondi strutturali; il modello viene utilizzato al fine di realizzare con chiarezza la classificazione delle azioni da intraprendere e di identificare le misure che dovrebbero essere maggiormente approfondite; rappresenta quindi uno strumento che permette la programmazione della gestione del processo di valutazione. Viene inoltre utilizzato anche come base di partenza per la definizione del piano di valutazione e per facilitare la definizione delle domande che si rendono utili alla selezione dei criteri di valutazione (Collezione MEANS, 1999, vol 3).

4.2.3. L'approccio meta-valutativo della procedura RUFDATA

Durante il processo di valutazione, un approccio che si può definire meta-valutativo in quanto può contribuire alla pianificazione ed alla definizione di fasi ed obiettivi è formalizzato nella procedura conosciuta come RUFDATA (acronimo di **R**easons and purposes, **U**ses, **F**oci, **D**ata and evidence, **A**udience, **T**iming).

Come ricorda ad esempio Patton (1998), il cammino verso la chiarificazione e la classificazione degli obiettivi da raggiungere durante un processo di valutazione, e la realizzazione del dialogo con gli attori coinvolti o con altre persone interessate al risultato di un intervento rappresentano un processo complesso ed in sé stesso generatore di esperienze. Le modalità secondo le quali gli individui sono coinvolti nel processo di valutazione rappresentano un risultato che deriva dall'apprendimento e dalle esperienze accumulate dalle persone durante precedenti esperienze valutative. Occorre inoltre ricercare risposte alle questioni circa quale modello debba venire seguito per la realizzazione della valutazione, che tipo di domande debbano venire formulate, di quali attori si renda utile la presenza, e quali professionalità necessitino per la gestione del processo di valutazione e per l'analisi dei dati raccolti durante tale processo. Infine, viene sottolineata l'importanza attribuita alla pianificazione di una opportuna disseminazione dei risultati della valutazione.

L'idea di RUFDATA come modello applicativo nel processo di valutazione nasce sulla base di diverse teorie identificate nella letteratura sulla valutazione. Ad esempio, Lave e Wenger (1991) utilizzano per i valutatori il termine di “comunità di pratica” (*communities of practice*), nel senso che i valutatori vengono intesi come una forma di comunità, partendo dall'idea che ogni gruppo sociale con un certo comportamento, governato da un set di regole e valori, entro il quale ogni nuovo membro debba socializzare formi una *community of practice*. Più recentemente, Wenger (1998) sottolinea l'essenza di questo processo nel senso che, col tempo, i risultati ottenuti in seguito alle azioni di un simile collettivo riflettono il comportamento delle azioni dei singoli, difendendo le relazioni sociali sia all'interno del gruppo che fuori di esso. Queste pratiche rappresentano quindi un'esperienza accumulata da una comunità nel tempo, attraverso un comportamento sostenuto nel corso di un lavoro di gruppo; da qui emerge il senso di chiamare questi gruppi *communities of practice*. Critiche all'attribuzione di tale denominazione, invece, partono dal concetto di pratica (esperienza); Wenger (1998) esplora la dimensione di pratica nel senso di “produzione”, dal modo nel quale le comunità lavorano e in cui la pratica si forma attraverso un processo di accumulazione di conoscenze. La nozione di pratica viene quindi intesa come comportamento o routine, di ripetizione giornaliera, oppure come modalità di realizzare ripetutamente un'azione in un contesto sociale, rispettando certe regole. Giddens (1986), invece, precisa che l'idea di routine è importante perché si riferisce all'abitudine, garantendo le caratteristiche di routine all'attività di tutti i giorni in un ambito lavorativo. Collega a questa nozione quella di “*ontological security*”, e precisa che questa rappresenta l'impulso che abbiamo a creare e sostenere la routine attraverso la pratica, aumentando la sicurezza circa le azioni da intraprendere, e dando la possibilità di prevedere entro un certo margine i risultati di una determinata azione.

Wenger (1999), con riferimento al modello RUFDATA, sottolinea un ulteriore aspetto: quello della partecipazione. Wenger considera la partecipazione importante in quanto consente il coinvolgimento attivo di un principiante nel processo di valutazione in quanto membro di una comunità sociale e rappresenta una fonte di reciprocità nel negoziato. Il coinvolgimento di nuove figure nel processo di valutazione produce una nuova identità di partecipazione. Inoltre, si suggerisce che l'imparare ad essere un valutatore richieda la partecipazione alla pratica valutativa, e si sottolineano in merito tre caratteristiche della partecipazione: la prima specifica che partecipazione non è la stessa cosa di collaborazione, ma può comportare relazioni più ampie e diversificate; la

seconda precisa che la partecipazione contempla sia lo sfruttamento delle esperienze presenti all'interno del gruppo di lavoro che il coinvolgimento attivo delle comunità o delle persone con un certo livello di interesse; infine, la terza caratteristica ricorda il fatto che la partecipazione è più ampia del normale coinvolgimento che si verifica nella pratica ordinaria, e può rappresentare anche una fonte di identità professionale.

Per quanto riguarda le conoscenze professionali dei valutatori e la cultura riguardo alle procedure di valutazione a queste collegata, Saunders (2000) suggerisce che l'esplicitazione di queste fonti di conoscenze durante un processo di valutazione può contribuire a generare nuovi valutatori. Sempre con riguardo alle conoscenze, Blackler (1995) identifica cinque tipi di conoscenze generate dalla pratica consolidata di un gruppo di valutatori all'interno di un'organizzazione. Un primo tipo si identifica nell'apprendimento collettivo, le risorse cognitive (*embrained knowledge*) che dipendono dalle abilità concettuali dei partecipanti al processo di valutazione fanno riferimento in questo senso alla teoria formale sulla valutazione ed alla ricerca in questo ambito. Un secondo tipo di conoscenza è rappresentato dalla conoscenza "incorporata" (*embodied knowledge*), cioè alla pratica; la pratica rappresenta un'azione orientata che viene parzialmente esplicitata, ma può includere tecniche e conoscenze sul tema della valutazione che non sono scritte o formalizzate, ma sono legate alla consuetudine. Un terzo tipo di conoscenze spigato da Blackler é quello di conoscenza "cementata" (*embedded knowledge*) rappresentata dalla routine, dai ruoli e delle procedure formalizzate accumulate nel tempo durante diversi fasi di un processo di valutazione. Il quarto tipo di conoscenze identificate è quello rappresentato dai modelli culturali o dalle ideologie (*encultured knowledge*), e si riferisce all'importanza della comunicazione all'interno della comunità o del gruppo di lavoro; questo tipo di conoscenza è basato sulla pratica, sull'esperienza accumulata nel tempo. Infine, l'ultimo tipo di conoscenza identificata da Blackler è la conoscenza cosiddetta "codificata" (*encoded knowledge*), all'interno della quale l'informazione viene trasmessa attraverso segni e simboli, in forma tradizionale o in forma emergente (elettronica).

Partendo da queste considerazioni, il metodo RUFDATA rappresenta un esempio di reificazione, ovvero di processo mentale mediante il quale si dà concretezza all'oggetto di un'esperienza, derivato dalla pratica consolidata di un gruppo di valutatori che fornisce strumenti di valutazione. Negli anni '90, Saunders, ispirandosi anche alle teorie precedentemente ricordate, sviluppa il modello RUFDATA concependolo come una

rete in grado di concettualizzare la valutazione come una serie di conoscenze basate sulla pratica al fine di organizzare al meglio le azioni di un processo di valutazione. L'acronimo RUFDATA - **R**easons and purposes, **U**ses, **F**oci, **D**ata and evidence, **A**udience, **T**iming - viene quindi attribuito al lavoro di Saunders presso il Centro di Studi dell'Educazione e Formazione dell'Università di Lancaster nel Regno Unito e pubblicato nel 2000. Saunders precisa che durante il processo di valutazione tale tipo di rete dovrebbe essere utilizzata con una particolare *community of practice* in quanto la considerazione delle persone appartenenti a tale comunità influisce sulla valutazione, ed in particolare sulle proposte circa le modalità di realizzazione del processo di valutazione stesso, e rappresenta un fattore critico per i proponenti delle modalità stesse. Infatti, ognuna delle persone coinvolte nel processo di valutazione comprende i fatti in modi diversi, le loro opinioni tuttavia devono essere valide e rilevanti circa gli obiettivi dell'intervento.

Come nella maggioranza dei modelli a rete, l'applicazione di RUFDATA prevede all'inizio la formulazione di una serie di domande di base circa le motivazioni e gli obiettivi della valutazione. Un primo elemento del modello è quindi rappresentato dalle *Reasons and purposes*, ed è volto a definire le ragioni, le cause e gli obiettivi della valutazione. Si intende poi definire il processo di pianificazione, di gestione, di realizzazione, sviluppando un piano di gestione del processo di valutazione, al fine di guadagnare conoscenze sulla valutazione¹⁶ che offrano la possibilità di sviluppare nuove tecniche. Il gruppo incaricato della valutazione deve sottolineare l'importante ruolo della valutazione prima, durante e dopo la realizzazione dell'intervento stesso, e le modalità con le quali la valutazione aiuta alla gestione del progetto o dell'intervento realizzando la pianificazione dello stesso, migliorando in questo modo anche la possibilità di raccogliere il *feedback* dagli *stakeholder*.

L'utilità (*Uses*) invece, si caratterizza nel fatto che un processo di valutazione nasce dalla pratica svolta nel passato, dallo studio di diversi *benchmark* o da un processo di pianificazione strategica. Successivamente alla conclusione dell'intervento, ogni singolo rapporto di valutazione verrà utilizzato attraverso il coinvolgendo di nuovi partner per disegnare nuovi progetti o pianificare nuovi interventi, fornendo quindi, attraverso degli esempi di *good practice*, nuove conoscenze sulla valutazione. Saunders (2000) fornisce

16 Si veda Blackler, 1995.

alcuni esempi dell'utilità della valutazione; essa fornisce informazioni necessarie alla realizzazione di una graduatoria delle priorità dei programmi di sviluppo, o la possibilità di osservare e misurare le conseguenze non desiderate di una azione o attività nonché rappresenta un aiuto nella costruzione di decisioni basate su informazioni solide, che consentano l'ottenimento di risultati caratterizzati da alto valore e qualità conferiscano maggiore efficacia ad un programma.

I *Foci* si riferiscono ai diversi elementi che è necessario siano presi in considerazione. Questi includono i metodi utilizzati per la realizzazione della valutazione, gli impatti dell'intervento, le attività svolte ed i costi. Patton (1996) precisa che l'aumento del numero degli elementi su cui indirizzare l'attenzione è influenzato dal fatto che i progetti sono complessi e lo scopo della valutazione viene collocato da parte degli *stakeholder* a diversi livelli. Inoltre, si rende utile realizzare una classificazione delle attività da svolgere, stabilendo una graduatoria degli aspetti da valutare. Tali aspetti vanno connessi alle aree prioritarie che in seguito saranno comprese nel processo di valutazione; Saunders inoltre precisa che ogni singolo progetto potrebbe diventare l'oggetto di una classifica, di una graduatoria qualitativa a livello locale. I partecipanti al processo di valutazione ed i partner, in seguito all'implementazione di ogni singolo progetto, valuteranno l'esperienza degli *stakeholder* chiave, identificando anche i criteri di successo e criticità dell'intervento, realizzando in questa maniera una base di ragionamento per le valutazioni future, nella quale saranno tenuti in considerazione anche cambiamenti di comportamento o punti di vista degli *stakeholder* stessi.

I dati utilizzati (*Data and Evidence*), precisa Saunders, possono essere costituiti da dati numerici e/o qualitativi, oppure da osservazioni, e possono venire raccolti attraverso l'utilizzo di questionari o interviste. Le analisi, le interpretazioni, i giudizi e le raccomandazioni dipendono dai dati che i valutatori hanno nel loro possesso; a tale riferimento. Hammersly (1992) sottolinea che la precisione non dipende necessariamente dalla quantità dei dati ma soprattutto dalla loro accuratezza. I dati utilizzati e le testimonianze ottenute serviranno ulteriormente alla realizzazione di graduatorie di progetti o di interventi dal punto di vista qualitativo, oppure potranno tornare utili nella fase di disseminazione dei risultati dello stesso progetto o intervento.

Il pubblico coinvolto, l'*Audience*, può essere rappresentato sia dalle comunità direttamente o indirettamente interessate dai risultati di un intervento che dai

finanziatori, dal personale che lavora nell'area dove verrà implementato un progetto, dai diversi livelli di governo ed anche dalla comunità in generale. Nell'*Audience* inoltre si includono anche le persone coinvolte nel processo di valutazione. Le comunità direttamente coinvolte ed in modo particolare gli *stakeholder* hanno bisogno di conoscere l'efficacia dell'investimento realizzato, e l'utilità dei finanziamenti impiegati rispetto al raggiungimento degli obiettivi inizialmente previsti. Piuttosto che gli *stakeholder* rispetto al loro potere decisionale, si rende particolarmente utile coinvolgere nel processo di valutazione nel modo più entusiastico possibile quegli attori chiave che possono prendere o influenzare le decisioni.

Il *Timing* rappresenta sia momento scelto per l'inizio del processo di valutazione che il tempo impiegato per la sua realizzazione; una valutazione qualitativa può impiegare molto tempo e durante il processo di valutazione è possibile che si verifichino eventi non voluti o non previsti in grado di influenzare il comportamento delle persone coinvolte nel processo decisionale. Sviluppando un piano delle azioni da svolgere durante il processo di valutazione che stabilisca delle priorità si hanno vantaggi chiari rispetto alla durata del processo stesso. La tempistica rappresenta una criticità sotto diversi aspetti; la realizzazione di una pre-pianificazione che stabilisca quali informazioni sia utile ottenere può rappresentare un vantaggio importante dal punto di vista della tempistica e quindi anche del processo decisionale, evitando o limitando gli effetti di eventi non voluti che potrebbero accadere. Un altro aspetto che si rende utile menzionare è la realizzazione di rapporti intermedi, atti a presentare le attività già svolte, le raccomandazioni e le idee sviluppate durante il processo di valutazione.

Il momento scelto per iniziare la realizzazione della valutazione dovrebbe coincidere con il momento in cui il prende il via il processo decisionale, momento in cui le persone impegnate nel processo di valutazione iniziano a prendere decisioni. Il *timing* deve contemplare inoltre anche la durata complessiva di ogni singolo progetto, ed il momento finale dovrebbe coincidere con la disponibilità del rapporto di valutazione finale.

Infine, l'*Agency* fa riferimento alle persone coinvolte nel processo di valutazione, quali gli *stakeholder*, le persone direttamente interessate, i gestori di attività specifiche in un settore nel quale avviene l'implementazione di un progetto. In progetti più ampi, dove deve risultare particolarmente evidente la chiarezza e l'indipendenza dei valutatori, l'*Agency* è rappresentata anche dai valutatori esterni o dalla combinazione di *stakeholder*, valutatori interni ed esterni. Uno degli obiettivi più importanti della

valutazione è di fornire informazioni alle persone coinvolte nel processo decisionale al fine di permettere sia a queste che ad altri *stakeholder* di beneficiare dei risultati della valutazione stessa. Sono numerosi i valutatori che considerano sè stessi quali personaggi chiave nel processo decisionale, e manifestano con orgoglio il proprio coinvolgimento; l'aspetto rilevante consiste nella loro abilità nel prendere decisioni valide, tenendo conto delle informazioni ritenute corrette, agendo in modo non-politico, imparziale e diretto al raggiungimento degli obiettivi. Inoltre, Patton (1996) precisa che gli *stakeholder* devono essere identificati dall'inizio e non solo nella fase del rapporto di valutazione finale e, ancora una volta, coinvolti in modo attivo nel processo decisionale.

Fabbisogno di dati ed applicabilità

RUFDATA rappresenta uno strumento che facilita l'autovalutazione; anche se apparentemente si presenta come uno strumento non complesso che potrebbe prestarsi a critiche riguardo alla qualità della valutazione (per il fatto che le persone coinvolte nel processo non possono agire come allo stesso modo di valutatori professionisti), offre però una visione (Saunders, 1995) dell'appartenenza di individui o gruppi ad una comunità di pratica (*a community of practice*), e di come questi reagiscono con una coscienza culturale oltre che una tecnica. Questo aspetto si rivela importante durante il processo di valutazione, permettendo una più attenta classificazione degli obiettivi di un intervento, ma richiede un adeguamento nell'approccio alla gestione della valutazione e della pianificazione strategica, che consideri il processo di valutazione come un'attività orizzontale e permetta il massimo coinvolgimento degli interessati. Sgritta (1998) precisa che tale modello interattivo si contrappone a quello tradizionale, ed evidenzia diversamente le relazioni che intercorrono durante la fase di programmazione. Giddens (1976) e Ceruti (1986) sottolineano invece che l'epistemologia moderna considera l'osservatore come una variabile del problema, e sempre Sgritta precisa che “il primato della teoria sulla pratica non è più ritenuto necessario” e “che non possiamo più limitarci a considerare i contenuti dei programmi come se fossero la traduzione delle esigenze obiettive dei soggetti ai quali i programmi sono rivolti”. La qualità della valutazione dipende quindi anche dell'ampiezza delle situazioni affrontate o delle attività da svolgere, come vengono presentate da parte degli *stakeholder*. Il coinvolgimento degli *stakeholder* nel processo decisionale attraverso le decisioni “motivazionali” si rende utile ai fini di cercare di “ridurre il rischio mediante un incremento delle responsabilità decisionali” (Palumbo, 2001). Il modello RUFDATA, quindi, può essere considerato un modello che permette la definizione di una rete entro

la quale il processo di valutazione possa avvenire incrociando tecniche e modelli teorici con tecniche e modelli più utilizzati nella pratica.

4.2.4. La valutazione in *partnership* da parte degli attori coinvolti: “*multicriteria –multijudge analysis*”

L'analisi multicriteria nasce negli anni '60 come strumento per valutare progetti alternativi o misure eterogenee attraverso l'utilizzo di più criteri presi in considerazione contemporaneamente in situazioni complesse, in quanto permette di tenere conto delle opinioni dei diversi attori coinvolti nel processo di decisione. Offre inoltre la possibilità di realizzare una sintesi delle opinioni espresse da diversi attori per realizzare una scala delle priorità che successivamente verranno analizzate, ed in base alla quale si formuleranno suggerimenti e raccomandazioni. Questo strumento di valutazione si basa su di un'indagine di tipo qualitativo, quantitativo o misto.

Nella letteratura si identificano tre aspetti rilevanti per la valutazione multicriteria (Stewart, 1992; Stewart e Losa, 2003); un primo aspetto è rappresentato dall'identificazione degli obiettivi da raggiungere, il secondo dalla descrizione dei metodi e l'assegnazione di punteggi e, infine, il terzo dall'aggregazione dei punteggi e dalla loro ottimizzazione. Si tratta di una tecnica che permette di strutturare diversi giudizi formulati e la loro aggregazione in uno spazio di criteri, e rappresenta quindi uno strumento di supporto al processo decisionale. L'analisi multicriteria si configura in modo simile alle tecniche utilizzate per lo sviluppo organizzativo e per la gestione di sistemi informativi (il metodo dei fattori critici di successo) in domini semantici differenziati.

Il metodo più utilizzato nel processo di valutazione multicriteria è rappresentato dal metodo *MultiAttribute Utility Technology* (MAUT), il quale permette, attraverso l'aggregazione di punteggi, di chiarire alcuni aspetti essenziali dell'approccio *multicriteria-analysis*. In questo contesto, Edwards e Newman (1982), hanno identificato sette fasi nella valutazione multicriteria:

- identificazione dell'oggetto da valutare;
- identificazione degli *stakeholder*;

- identificazione di un set di criteri di valutazione;
- assegnazione dei punteggi;
- stima delle alternative;
- aggregazione dei punteggi;
- analisi delle possibilità di ottimizzazione.

La prima fase è rappresentata dall'identificazione dell'oggetto da valutare. Solitamente, l'analisi multicriteria prende in considerazione delle alternative che possono essere comparate attraverso un set di possibili metodi (Janssen, 2001); nel processo di valutazione di un progetto l'oggetto della valutazione sarà in effetti la considerazione delle alternative possibili.

Nel caso della valutazione multicriteria non viene espressa la necessità di considerare la "alternativa zero" (l'alternativa di non procedere nella realizzazione del progetto stesso, alternativa utilizzata generalmente come base per effettuare la comparazione dei risultati della valutazione delle alternative considerate), ma non viene neppure negata la possibilità di prenderla in considerazione durante il processo di valutazione. In questo senso si differenzia rispetto ad altri metodi, quali ad esempio l'analisi costi-benefici, nella quale la considerazione dell'alternativa zero è raccomandata ed utilizzata per la determinazione degli effetti netti (Rossie et al, 1999). Sempre nel confronto con l'analisi costi-benefici, la valutazione multicriteria è utilizzata in un modo più diversificato e su una scala più piccola, in un contesto di analisi della sostenibilità; inoltre, questa non si risolve in quantificazioni in termini monetari (Bettini, 2002).

La seconda fase è dedicata all'identificazione degli stakeholder; questi vengono definiti come individui o gruppi che sono portatori di un'interesse e/o partecipano al processo di valutazione delle alternative di progetto. Il ruolo principale degli stakeholder è quello di identificare e strutturare i criteri di giudizio per la valutazione. In un contesto di sensibilità rispetto alla sostenibilità, il numero e le dimensioni dei gruppi di stakeholders saranno più alti che in altri. Edwards e Newman (1982) cercano di limitare una lunga lista dei potenziali stakeholder, distinguendo fra gli stakeholder con potere di decisione e quelli subiscono gli effetti delle decisioni stesse. In determinati casi può essere utile un'interazione fra i due gruppi per evitare eventuali accuse, nonostante il fatto che il valutatore potrebbe essere interessato soltanto al primo gruppo. L'identificazione e l'interazione con gli stakeholder richiede conoscenze ampie ed abilità politiche da parte del valutatore in quanto, come sottolineato sempre da Edwards e Newman (1982),

occorre dedicare molta attenzione in particolare alla disponibilità di finanziamenti, al tempo impiegato ed alla cooperazione; in pratica si opta per includere troppi stakeholder piuttosto che pochi. Ancora in confronto alla analisi costi-benefici, la valutazione multicriteria sottolinea l'importanza di un'attiva interazione fra il valutatore e gli stakeholder più importanti; se il valutatore non possiede conoscenze e abilità per identificare i giusti stakeholders, la qualità della valutazione potrebbe venire inficiata.

La terza fase è probabilmente la più importante e complessa nella valutazione multicriteria, come sottolineano Edwards e Newman (1982), in quanto comporta l'identificazione di un set di criteri di valutazione/giudizio; i criteri rappresentano uno strumento per confrontare le varie alternative rispetto agli obiettivi stabiliti ed il set di criteri deve emergere dall'interazione con gli stakeholder. Nella valutazione multicriteria il criterio di giudizio non è dato, ma è determinato come parte integrante dell'analisi, e il valutatore deve definire il criterio sulla base dei giudizi accettati. Questa fase presenta collegamenti con la pratica e la teoria della valutazione costi-benefici. Per quanto riguarda le caratteristiche del criterio, Bouyssou (1990) apprezza come un singolo criterio adottato rappresenti uno strumento che permette la comparazione delle alternative in accordo con diversi punti di vista emersi da una pluralità di *stand*, o impostazioni operazionali. Per quanto riguarda invece la pluralità di criteri, Keeney e Raiffa (1976) precisano che un set di criteri dovrebbero avere diverse caratteristiche che potrebbero essere riassunte come segue:

- completezza: non dovrebbero esistere altri criteri rimasti esclusi e che potrebbero essere utilizzati nel giudizio fra progetti alternativi;
- operatività: ognuno dei criteri dovrebbe essere misurabile in un modo significativo;
- divisibilità: una decisione complessa necessita sia di un giudizio di valore che di stime empiriche riguardanti diverse situazioni; nella valutazione multicriteria per limitare la complessità i diversi aspetti devono essere suddivisi (e deve essere definita tra di loro una gerarchia), come precisa Olson (1997);
- non-ridondanza: nessuno degli aspetti del problema dovrebbe essere preso in considerazione più di una volta;
- esistenza di un minimum: non dovrebbero essere presenti dei set più piccoli di criteri che soddisfano le condizioni di cui sopra.

Normalmente, nel processo di definizione di una valutazione multicriteria si viene ad intrecciare un confronto, fra gli analisti e coloro che prendono le decisioni, in merito a valori e priorità. Tale processo coinvolge sia la relazione causale fra diversi aspetti emersi, sia le preferenze rispetto appunto a valori e priorità., che l'interdipendenza tra questi ultimi. Questo processo sollecita i valutatori porre più di una volta la domanda "perché?"; quindi sia i valutatori che gli *stakeholder* vengono ad essere implicati profondamente nella rete di valori e priorità. I primi si devono poi dedicare ad un processo di strutturazione finalizzato ad eliminare le inconsistenze nelle priorità, che permarrebbero nel caso il processo decisionale restasse informale o l'analisi non fosse sufficientemente approfondita. Il fatto che gli attori coinvolti nel processo decisionale debbano sottolineare le priorità rilevanti e le loro relazioni garantisce qualità alla valutazione multicriteria. Sempre Edwards e Newman (1982) sottolineano l'importanza che il valutatore deve allocare alle preferenze degli *stakeholder*; queste preferenze vengono strutturate nei criteri utilizzati per valutare le performance dei diversi progetti alternativi tenendo conto anche del fatto che le motivazioni dei diversi *stakeholder* sono diverse per ogni obiettivo di un progetto.

Per raggiungere un accordo fra gli stakeholder per quanto riguarda la struttura dei criteri, il valutatore dovrebbe sfruttare tre metod. In primo luogo il valutatore dovrebbe separare i criteri secondo l'importanza che gli stakeholder attribuiscono loro; gli attributi dei valori dovrebbero essere le determinanti della differenziazione delle alternative; in caso di variazione degli attributi, infine, il giudizio dovrebbe cambiare anch'esso. Hammond et al. (1999) precisano il fatto che cercare di far diventare operativa il valore attribuito può essere utile nel disegnare l'intesa e chiarificare come e quando includere tale valore o priorità.

Il secondo metodo suggerisce al valutatore di concentrarsi sulla standardizzazione della terminologia utilizzata: valori e priorità possono essere infatti definiti in diversi modi, e per fare luce su questi aspetti una delle soluzioni può essere quella di identificare una specifica possibilità di misura degli stessi, che consenta di esplicitare eventuali differenze. Nel caso di conflitti fra stakeholder, anche il processo di misura può diventare oggetto di forte dibattito; in questo caso, Edwards e Newman (1982) suggeriscono di includere diverse metodologie di misura, utilizzandoli e formulando una scala di importanza, ed attribuendo diversi "pesi".

Infine, il terzo metodo insiste sulla possibilità di convincere gli stakeholder ad accettare anche i criteri che non sono ritenuti rilevanti da parte di loro, ma che permetteranno nella fase successiva di attribuire peso diverso al criterio prevalente. In questo senso Espinase et al. (1997) precisano che i conflitti riguardanti l'importanza attribuita ai criteri (considerati cui è attribuito peso opportuno) vengono più facilmente interpretati, discussi ed eventualmente risolti, rispetto a quanto non accada nel caso di conflitti riguardanti la struttura. Questa affermazione trova giustificazione nel fatto che le differenze nei pesi attribuiti permettono agli stakeholder di raggiungere un compromesso più facilmente.

La quarta fase è rappresentata dalla valutazione della importanza relativa dei criteri, mediante l'assegnazione di pesi. I singoli stakeholder tendono ad attribuire ad ogni specifico criterio un peso differente; quindi si sottolinea nuovamente la necessità del coinvolgimento di un numero opportuno di stakeholder nel processo decisionale al fine di garantire la rappresentazione dei diversi interessi in gioco. La pratica della valutazione multicriteria dimostra che il processo di assegnazione di pesi ai criteri permette di raffinare la realizzazione della struttura gerarchica delle decisioni, come sottolineano Bana e Costa (1997). Questa situazione viene conosciuta come “*splitting bias*” nella letteratura della valutazione multicriteria, dalla quale emergono due aspetti significativi. In primo luogo viene sottolineato il fatto che l'assegnazione di un peso ai criteri non rappresenta un'unica azione: gli attori coinvolti nel processo decisionale e gli stakeholder si trovano ad esprimere in modo ripetuto il giudizio sui valori relativi per i diversi criteri definiti fino ad arrivare ad una struttura consistente e condivisa. In secondo luogo, si sottolinea che l'analisi dei valori diventa consistente durante il processo di valutazione; le preferenze, di solito, non sono infatti inizialmente completamente consistenti, ed è attraverso il processo della valutazione multicriteria (Keeney, 1992) che si deve arrivare a realizzare una struttura dei criteri, il quali possono quindi venire rappresentati mediante una struttura ad albero.

La quinta fase è rappresentata dalla assegnazione di punteggi al livello del ramo più in basso nell'albero dei criteri. Al fine di meglio comprendere le difficoltà intrinseche a tale processo si suggerisce di considerare inizialmente un albero con un solo livello, in quanto **non** è fondamentale la differenza metodologica rispetto ad un albero con diversi livelli gerarchici, ed eventuali problematiche possono successivamente emergere con maggiore chiarezza dalla misurazione comparata di diversi criteri. Nella valutazione

multicriteria si rivela fondamentale la comparabilità dei punteggi: venendo i diversi criteri inizialmente misurati con diverse modalità, tutti i punteggi verranno poi trasformati e resi comparabili (una prassi comune è quella di allocare a tutti punteggi valori compresi fra un minimo di 0 ed un massimo di 100).

Saaty (1980) precisa comunque che per ogni specifico progetto esistono diversi criteri di giudizio e propone in questo senso una scala di giudizio come nella tabella seguente.

Tabella 24 - Scala semantica di Saaty

Valori di scala	Definizione	Spiegazione
1	Importanza uguale	Due elementi sono percepiti ugualmente rilevanti
3	Importanza moderata	La valutazione è moderatamente a favore di un elemento rispetto ad un altro
5	Importanza forte	La valutazione è fortemente a favore di un elemento rispetto ad un altro
7	Importanza molto forte	La valutazione è ancora più fortemente a favore di un elemento rispetto ad un altro
9	Importanza estrema	La valutazione è estremamente a favore di un elemento rispetto ad un altro
2,4,6,8	Valori intermedi	Quando è necessario un compromesso

Fonte: elaborazione da Saaty, 1980

La sesta fase è rappresentata dall'assegnazione di diversi pesi relativi che vengono allocati ai punteggi, e comporta poi l'aggregazione ed il calcolo dei risultati. Per le varie alternative del progetto i punteggi vengono aggregati sulla base di opportune regole di aggregazione (il metodo più comunemente utilizzato è quello che prevede la moltiplicazione “dentro l'albero”, sommando tutti i punteggi allo scopo di ottenere il punteggio dell'utilità necessario per valutare le alternative).

La settima e ultima fase è rappresentata dall'analisi delle possibilità di ottimizzazione. In generale è importante effettuare una analisi di sensitività (*sensitivity analysis*) a valori bassi, come sottolineano Edwards e Newman (1982), se i pesi o gli impatti delle misure variano casualmente (in disordine); un processo disordinato può essere infatti poco chiaro e le sue determinanti facilmente confuse. Rispetto ad un modello di sistema di supporto alle decisioni, l'analisi di sensitività si effettua per controllare le variazioni attraverso l'analisi dei risultati prodotti implementando il modello stesso; tale analisi aiuta la realizzazione della valutazione dei diversi possibili punti di vista espressi da parte degli stakeholder, in situazioni di incertezza sulle decisioni. L'analisi di sensitività sui pesi è quella maggiormente applicata, e permette di costruire una scala delle influenze di ogni singolo fattore che contribuisce ad influire sulla decisione finale.

Nel caso in cui la capacità di elaborazione (*computational power*) sia sufficiente, si rende utile realizzare una serie di rappresentazioni grafiche e tabellari per ottenere un'immagine chiara della sensitività, delle sue variazioni e dei parametri. Inoltre, Edwards e Newman (1982) sottolineano un'interessante e importante aspetto: raccomandano infatti che, nelle prime fasi della valutazione multicriteria, l'analisi dei costi debba essere separata dal resto della valutazione. La loro giustificazione si basa sul fatto che la valutazione dei costi potrebbe rendere più controverso il dibattito rispetto a quella dei criteri. La procedura potrebbe fornire informazioni utili circa quale progetto alternativo sarebbe preferito, prima di prendere in considerazione l'integrazione dei costi nella valutazione.

Può essere infine utile tornare a prendere in considerazione le modalità di organizzazione del coinvolgimento degli stakeholder approfondendone alcuni aspetti. La letteratura sulla valutazione negli ultimi anni ha infatti contribuito a definire procedure per la standardizzazione delle modalità di partecipazione degli stakeholder al processo di valutazione, come emerge tra gli altri da Gregory (2000). Gli argomenti a favore del coinvolgimenti di diversi e numerosi stakeholder sono collegati alla maggiore influenza che viene ad essi attribuita, ed alle loro competenze che potrebbero contribuire in modo proficuo al processo di valutazione. In pratica, il coinvolgimento degli stakeholder resta comunque problematico. In particolare, con riguardo agli aspetti legati alla sostenibilità stessa del processo di valutazione, due problemi specifici possono intralciare un coinvolgimento proficuo degli stakeholder: il primo è rappresentato dalla numerosità dei potenziali stakeholder e dalle difficoltà di riunione, il secondo dagli interessi spesso divergenti che possono arrivare ad impedire un compromesso.

Per una risoluzione del primo problema (la numerosità degli stakeholder) il valutatore potrebbe cercare di identificare un rappresentante, creando in tale modo un ambiente di lavoro conveniente e più facile da gestire. Probabilmente, sottolinea Sijtsma (2006), la situazione ideale per la qualità e sostenibilità di un processo di valutazione multicriteria sarebbe quella che vede il lavoro svolto da parte del valutatore con rappresentanti degli stakeholder da questi eletti ed in possesso di un mandato rilasciato dagli stessi. Teoricamente, sarebbe ideale coinvolgere direttamente gli stakeholder soltanto per informarli circa gli impatti reali, per realizzare una struttura dell'albero dei valori considerati e per la possibilità di trovare nuove alternative, rivolgendosi negli altri casi

ai rappresentanti. Inoltre si sottolinea come il coinvolgimento diretto spesso richieda un budget maggiore di quello disponibile; in tal caso occorre ricorrere ad un extra-budget, che spesso è ritenuto non necessario dalla maggior parte dei finanziatori. Un'altro problema emerge dal fatto che parte degli stakeholders non dispongono del tempo necessario per essere coinvolti nel processo decisionale, esistono poi differenze culturali, di conoscenze e linguaggio che ostacolano un coinvolgimento proficuo. La soluzione a tutti questi problemi potrebbe verrebbe demandata alle abilità nella gestione degli incontri del valutatore, ed alle sue conoscenze in diversi ambiti.

Il secondo problema sottolineato (quello degli interessi conflittuali degli stakeholder) potrebbe comportare gli stessi livelli di difficoltà del precedente, e interessi totalmente opposti finirebbero col rendere impossibile un proficuo coinvolgimento e l'espressione di decisione coerenti. Alcuni autori (Keeney, 1992, Wenstop e Seip, 2001) suggeriscono che agli stakeholder si dovrebbe chiedere di adottare un atteggiamento diverso, al di là del loro interesse personale. Ad esempio, se gli stakeholder sono coinvolti nel processo di strutturazione dei criteri che saranno alla base della valutazione, e l'allocazione di punteggi rispetto alla importanza delle decisioni da prendere, il valutatore dovrebbe dialogare con gli stakeholder stessi circa l'atteggiamento che questi intendono tenere. Il valutatore dovrebbe essere in grado di esplicitare il caso in cui il giudizio degli stakeholder è basato sulla sola considerazione dell'interesse proprio, guidandoli in tale circostanza verso una maggiore sensibilità nei confronti dell'interesse pubblico. Motivando gli stakeholder nella direzione di un riconoscimento dell'interesse pubblico si contribuisce a creare un ambiente più fertile, che lasci aperta la possibilità di raggiungere compromessi soddisfacenti e che permetta quindi di ottenere risultati positivi.

Attraverso la procedura precedentemente descritta, la valutazione multicriteria permette di costruire una matrice (Collezione MEANS, 1999, vol.4), realizzata assegnando una colonna ad ogni criterio (specificando per ogni criterio le modalità per valutarlo) ed una riga ad ogni misura da analizzare. Un esempio di tale matrice può essere rappresentato dalla tabella proposta di seguito.

Tabella 25 - Combinazioni di criteri qualitativi e quantitativi

CRITERI	DIVERSIFICAZIONE (% delle imprese	OCCUPAZIONE (indicatori di	AMBIENTE (graduatoria di
---------	--------------------------------------	-------------------------------	-----------------------------

MISURE	attive nei settori in crescita che ricevono assistenza/consulenza)	impatto)	impatto da 0 a 10)
Aiuti per investimenti	72%	Impatto neutro	3
<i>In-house training</i>	21%	Incremento significativo dell'occupazione dei trainees; impatto neutro per gli altri	1
Zone abbandonate a pregressa industrializzazione (<i>desolated industrial wasteland</i>)	52%	Impatto neutro	8

Fonte: elaborazione da Collezione MEANS (1999).

In conclusione si può sottolineare che il valore del comportamento negoziale e della trattativa esplicita dei criteri di giudizio è aspetto fondamentale nella valutazione multicriteria; la strutturazione dei problemi confermata attraverso l'analisi di sensitività si rende utile anche per l'eventuale creazione di partnership, e la definizione di alleanze o compromessi, con lo scopo di agevolare l'approccio a diversi problemi decisionali che possono emergere durante il corso dell'intero processo di valutazione.

Fabbisogno dei dati ed applicabilità

L'applicazione di un'analisi multicriteria permette di raggiungere la definizione di un modello a rete all'interno del quale tutti gli attori possono essere coinvolti nel processo decisionale, consentendo di trovare soluzioni ai problemi con quali tali attori si confrontano. Attraverso un processo di negoziazione fra gli stakeholder ed un efficace applicazione dei criteri di giudizio, la tecnica multicriteria permette di costruire un modello organizzato relativamente ad una specifica realtà che si presenta inizialmente in modo non strutturato. I punti di forza dell'analisi multicriteria sono costituiti dal fatto che lo strumento permette di considerare le opinioni ed i punti di vista di numerosi attori coinvolti, strutturando tali opinioni ed idee in un modo complesso. Il coinvolgimento degli attori nel processo decisionale attraverso la definizione delle soglie riguardanti le decisioni e criteri di giudizio mediante un metodo basato sui voti fa dell'analisi multicriteria uno strumento efficace nella realizzazione di situazioni di partenariato fra i

portatori di interesse di un intervento o programma. Risulta tuttavia fondamentale il ruolo dell'intervento di un esperto in valutazione.

5. Un'applicazione empirica della valutazione come strumento strategico alla riqualificazione di aree montane in un confronto tra *case-study*

5.1. Riqualificazione e sviluppo di aree montane

5.1.1. Lo sviluppo locale sostenibile in aree montane

La crisi dei territori montani in ambito europeo, che viene fatta risalire al periodo tra la metà del XIX secolo e la prima metà dello scorso secolo, trova riconoscimento da parte delle istituzioni internazionali nelle iniziative poste in essere in epoca recente. Con riferimento alle aree montane italiane, è a partire dall'inizio del XX secolo che si riscontrano segnali di una crisi progressiva.

La considerazione della montagna come questione “a sè stante” è un'acquisizione relativamente recente da parte delle istituzioni internazionali ed europee in particolare. Nell'ambito delle prime vanno richiamata la “Carta mondiale delle popolazioni di montagna” adottata il 9 giugno 2000 a Chambéry in occasione del “I° Forum Mondiale della Montagna” dai rappresentanti di 70 paesi, e la “Piattaforma di Bishkek - Global Mountain Summit”, svoltosi in Kyrgyzstan dal 29 ottobre all'1 novembre 2002, che a costituito l'evento culminante dell'Anno Internazionale delle Montagne (AIM) del 2002.

Tra le iniziative avviate al livello europeo può essere menzionata l'Assemblea dei Poteri Locali del Consiglio d'Europa, riunitasi in sessione straordinaria a Strasburgo il 6 giugno 2002, che ha approvato un progetto di risoluzione a favore delle zone di montagna in cui si invitano i governi ed i parlamenti dei paesi aderenti a predisporre linee legislative coerenti con la specificità delle zone di montagna. In tale risoluzione si fa inoltre richiesta alle Istituzioni Europee di inserire il tema della montagna nella nuova Carta Fondamentale dell'Unione Europea.

Le dimensioni di assoluto rilievo che le statistiche ufficiali attribuiscono oggi alla montagna, non solo sotto il profilo territoriale ma soprattutto sotto quello sociale ed economico, danno ragione di questa enfasi e della centralità che le aree montane hanno

ormai nel dibattito corrente sull'economia europea. L'episodio più recente in questo senso sono le due giornate di incontri che la Commissione Europea ha dedicato ai rapporti fra politiche comunitarie e montagna¹⁷. Il dibattito in corso si sviluppa tenendo in considerazione le quattro questioni principali:

- i. la competitività internazionale dell'Unione Europea;
- ii. l'allargamento dei membri della comunità europea (i nuovi paesi entrati nella comunità dal 1 maggio 2004);
- iii. i divari regionali di sviluppo, coesione economico sociale;
- iv. la costruzione dell'Unione politica;

Lo sviluppo delle aree montane è tradizionalmente collocato nel contesto dei divari regionali di sviluppo. La questione delle disparità regionali sarà fortemente influenzata dal processo di allargamento. Le aree montane sono dunque coinvolte nel processo di trasformazione che sta investendo l'Unione Europea.

Il *core* dell'economia europea è concentrato in una parte centrale dell'Unione compresa tra il North Yorkshire nel Regno Unito, la Franca Contea in Francia e la regione di Amburgo in Germania. Sebbene quest'area rappresenti solo un settimo della superficie totale dell'Unione in essa vive un terzo della popolazione e viene prodotta quasi metà (47%) del reddito. Nel gergo comunitario le aree montuose vengono definite "aree con caratteristiche geografiche specifiche"¹⁸.

Le regioni di montagna includono zone economicamente floride ed integrate nel resto del sistema produttivo dell'UE, con livelli di reddito molto alti, e zone con livelli di reddito molto bassi localizzate nelle aree più periferiche (oltre il 95% di esse in termini di superficie è ammissibile all'assistenza in base agli Obiettivi 1 o 2 dei Fondi strutturali).

Inoltre, disparità significative compaiono anche all'interno di regioni collocate nello stesso raggruppamento di sviluppo. Questo dualismo trasversale interno alla montagna è assai diffuso nelle zone montane italiane.

¹⁷ Il riferimento è alla conferenza su 'Le politiche comunitarie e la montagna', Bruxelles, 17 e 18 ottobre 2002.

¹⁸ Mentre le regioni identificate come ammissibili all'assistenza dei fondi strutturali sono definite in termini amministrativi e socio economici le aree geo-morfologiche si distinguono in base alle loro caratteristiche fisiche.

L'allargamento dell'Unione è destinato a cambiare significativamente la geografia delle disparità regionali. La variabilità degli indicatori di sviluppo regionale è aumentata notevolmente in una Europa da 25 e poi da 27 paesi; il reddito medio si è abbassato. Hanno subito modifiche profonde anche le direzioni dei flussi di risorse finanziarie destinati alle politiche di riequilibrio e coesione ed i criteri di allocazione delle risorse alle regioni in ritardi sviluppo.

Per diversi anni la montagna è stata considerata dal punto di vista dello sviluppo un problema. Ancora considerati attuali, i problemi che caratterizzano le aree di montagna (accessibilità, invecchiamento della popolazione, dotazione di servizi pubblici, ecc.) vengono sottoposti alle analisi ai fini di trovare le migliori soluzioni per riqualificare le zone montane; la crescente attenzione dimostrata nei confronti delle aree caratterizzate di squilibri geografici, ha trovato conferma in diverse normative a partire dal livello europeo fino ad arrivare al livello nazionale e regionale (Cannata et al., 2007); si possono ricordare i regolamenti CE con riferimento ai fondi strutturali per il periodo 2007-2013, che prevedono delle misure specifiche a favore delle zone svantaggiate dal punto di vista naturale o geografico; le aree montane, quindi, non devono essere dimenticate ma devono essere considerate una risorsa, sottolineando le potenzialità presenti sui territori sommando le caratteristiche morfologiche, storiche, sociale, economiche (Bernardi, 2000). Attraverso le politiche di sviluppo, le amministrazioni dovrebbero avviare interventi per potenziare e valorizzare le risorse presenti nelle aree montane; le zone di montagna hanno sempre rappresentato un ambiente di attrazione per i vacanzieri, visto il minore inquinamento presente e per la tranquillità delle aree; sono numerose aree montane presenti sul territorio europeo incluse nelle zone protette e visto che le statistiche sottolineano l'aumento di 25% delle presenze turistiche negli ultimi anni in aree protette, il turismo potrebbe rappresentare uno sbocco di sviluppo; la conservazione delle tradizioni, la possibilità di praticare attività sportive durante l'intero arco dell'anno, la bellezza dei paesaggi e dalla flora e fauna, sono i punti di forza della montagna; ovviamente i riguardi per sviluppare le attività economiche in aree montane si devono coniugare con attività di conservazione e protezione dell'ambiente, attraverso processi interattivi e politiche territoriali sostenibili (Dematteis, 1994).

Sia a livello europeo che a livello nazionale e regionale esiste la base normativa ai fini di favorire uno sviluppo sostenibile delle aree montane; inoltre si considera necessaria la partecipazione da parte della popolazione al processo di predisposizione ed attuazione

di piani e programmi di sviluppo nelle aree montane, al fine di individuare il meglio i bisogni dei territori; il concetto di sostenibilità non manca mai quando si parla di sviluppo e anche se la montagna è caratterizzata di fragilità, rappresenta una risorsa di sviluppo. Gli elementi che caratterizzavano la struttura demografica presente in molte aree di montagna, alti indici di vecchiaia, basso livello di popolazione in età attiva, la presenza della seconda casa determinano una limitazione di reddito disponibile; a questo proposito si rende utile specificare le nuove tendenze delle zone montane, grazie anche al fenomeno migratorio interno ed esterno, orientate verso un aumento della popolazione residente e di un ringiovanimento della stessa; tale fenomeno deve essere considerato una risorsa, la quale insieme al capitale naturale non da trascurare esistente nelle aree di montagna, potrebbero rappresentare una fonte per lo sviluppo sostenibile del territorio.

Al livello della Regione Emilia Romagna, la Legge regionale 20 gennaio 2004, n.2 (Legge per la montagna), stabilisce le politiche per lo sviluppo della montagna. Le politiche territoriali per lo sviluppo delle zone montane mirano in particolare (Titolo 1, art.1 della Legge 20 gennaio 2004, n.2):

- i. A contrastare fenomeni di spopolamento nelle aree marginali;
- ii. A conseguire a piena integrazione degli ambiti locali nel sistema economico e sociale regionale, valorizzando le potenzialità distintive proprie di ogni singolo sistema territoriale locale;
- iii. A garantire ai cittadini ed alle imprese adeguati livelli di disponibilità di servizi pubblici essenziali e di altri servizi di utilità sociale;
- iv. A salvaguardare il patrimonio ambientale e paesaggistico e le identità storiche, culturali e sociali dei singoli sistemi territoriali locali;
- v. A promuovere la difesa idrogeologica del territorio;
- vi. A realizzare impianti di forestazione, anche nell'ambito dei progetti di contenimento della presenza di CO₂ nell'atmosfera;
- vii. A stimolare l'iniziativa privata nell'ambito sociale, economico, turistico e culturale;
- viii. A promuovere l'associazionismo e l'aggregazione dei Comuni e delle Comunità montane.

Per quanto riguarda i servizi pubblici e le attività imprenditoriali per lo sviluppo delle zone montane, il 4° Titolo della Legge Regionale stabilisce l'organizzazione dei servizi scolastici - (art. 13) e delle opportunità formative nei percorsi di istruzione e formazione

professionale, coordinamento dei servizi di trasporto - (art. 14), sviluppo dell'informazione e dei collegamenti telematici - (art. 15), per superare le difficoltà che le popolazioni montane incontrano per usufruire di alcuni servizi, accordi interprofessionali per il settore delle produzioni forestali - (art. 16), interventi per i giovani agricoltori e per la ricomposizione fondiaria nelle zone montane - (art. 17), promozione e valorizzazione dei prodotti tipici - (art. 18) per promuovere e valorizzare le produzioni agricole, alimentari e culinarie tradizionali e tipiche dei territori, salvaguardia e valorizzazione del patrimonio culturale - (art. 19), tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e paesaggistico - (art. 20).

Per farsi un'idea quantitativa della montagna italiana si può ricorrere a qualche cifra. Attualmente esistono numerose definizioni di zone di montagna ma nessuna tra queste è riconosciuta in maniera unanime e sistematica. L'Istat classifica il territorio italiano in base alla fascia altimetrica nella quale ricade prevalentemente il territorio di un comune. Gli italiani residenti in aree montane sono 12 milioni su un territorio che rappresenta il 54% del totale. 4.005 sono i comuni appartenenti a comunità montane, 350 le comunità montane¹⁹ (fonte: Istat, 2000). Oltre il 44% del territorio montano italiano è costituito da aree boschive, il 21% è occupato da vegetazione arbustiva ed erbacea; il 16,5% è costituito da aree prive di vegetazione; il restante territorio montano è costituito da colture di vario genere e da corsi d'acqua. 40 milioni sono le presenze turistiche annuali nelle località montane (fonte: Istat, 2000), pari a quasi il 13% del movimento turistico complessivo. Il fatturato del turismo montano è pari a circa il 12% del fatturato turistico annuo italiano. Secondo le stime più recenti elaborate dal Censis il valore aggiunto prodotto nell'insieme del territorio montano italiano è di quasi 165 miliardi di euro, pari al 16% del valore aggiunto nazionale. Questo risultato è raggiunto con una popolazione corrispondente al 19% del totale. La capacità del sistema montano di genere valore è dunque simile alla media italiana se si tiene conto della popolazione residente e minore di un terzo se si fa riferimento al territorio disponibile.

¹⁹ Si veda in merito al ruolo delle Comunità Montane il paragrafo 5.1.3.

5.1.2. L'attrattività turistica per la riqualificazione di aree montane

Nel 1999 a Postdam, nella conferenza “European Spatial Development Perspective”, viene riconosciuto il fatto che il settore turistico rappresenta un settore chiave in Europa ai fine di promuovere uno sviluppo sostenibile. Girard (in Brunetta e Fistola, 2006) sottolinea che i paesaggi che caratterizzano l'Europa rappresentano una risorsa sempre più importante, e attraverso il turismo i valori culturali e quelli ambientali si trasformano sempre in misura maggiore in ricchezza economica. Anche se tutti sono d'accordo sulla necessità di sviluppare sempre di più il settore turistico, tale obiettivo deve venire raggiunto secondo modalità coerenti con il concetto di sostenibilità, che non deve mai essere ignorato all'atto della programmazione di politiche per lo sviluppo del settore turistico. Negli ultimi decenni sempre più persone hanno raggiunto un tale livello di reddito da essere in grado di viaggiare da una parte all'altra del mondo, quindi è possibile affermare che anche il turismo è ormai un fenomeno globalizzato (Bizzarri e Querini, 2006). A volte nel turismo di massa rientrano anche le attività turistiche con un più alto grado di sensibilità, come il turismo culturale, religioso e l'eco-turismo. Le incrementate presenze di turisti ricchi (cinesi, russi, indiani) non si sono evidenziate solo nelle mete turistiche tradizionali (Mediterraneo, sud-est asiatico, Caraibi), ma anche in luoghi ad alta qualità ambientale e dei servizi; spetta pertanto agli attori presenti in questi territori la conservazione dell'ambiente e lo sfruttamento dell'occasione per lo sviluppo economico che tali accresciuti flussi rappresentano.

Con riguardo alla sostenibilità nel settore turistico, essa si coniuga attraverso due concetti: dal punto di vista ecologico, con riguardo alle bellezze naturali, paesaggi, ecc. e dal punto di vista antropologico con riguardo alla “persistenza della godibilità di questo ambiente - nelle sue componenti anzitutto naturali, ma anche culturali – per ondate successive di turisti”(Bizzarri e Quercini, 2006).

Anche a livello europeo è emersa la considerazione della sostenibilità nel settore turistico; il Parlamento, attraverso la risoluzione sulle nuove prospettive e le nuove sfide per un turismo europeo sostenibile, denominata “Orientamenti di base per la sostenibilità del turismo europeo” (Risoluzione 2004/2229 INI), rilevando l'importanza del turismo nell'economia sottolinea la necessità della sostenibilità del suo sviluppo. Si ricorda infatti che il settore turistico dà un apporto essenziale alla crescita, all'occupazione ed alle nuove tecnologie di informazione; il turismo rappresenta un

settore caratterizzato da diverse attività di produzione diversificate e in grado di coprire diversi profili professionali ed è un settore che fornisce lavoro in particolare alle donne e giovani. Si sottolinea inoltre la grande competizione a livello internazionale e l'indebolimento dell'Europa in questo contesto. Anche l'Europa segnala i rischi riguardanti il turismo di massa collegato agli squilibri fra esso e le capacità di accoglienza e trasporto. Questi fenomeni rappresentano quindi una minaccia per gli equilibri naturali e socioeconomici, e si suggerisce il ri-orientamento verso aree poco valorizzate ma con una grande potenzialità turistica. Tale ri-orientamento deve essere collegato al tempo stesso con la riduzione del vincolo di stagionalità, incoraggiando le presenze durante l'intero arco dell'anno. In questo senso si deve mettere in luce la possibilità di un turismo congressuale, d'affari e culturale in tutte le sue forme (naturalistico, gastronomico, storico, sportivo, ecc.). Non viene trascurata nemmeno l'importanza della cooperazione fra i settori pubblici e privati, non soltanto al livello di ogni singolo paese ma allargata al livello europeo, considerando la cooperazione un elemento imprescindibile per le politiche sostenibili, migliorando nello stesso tempo gli investimenti e la competitività fra gli Stati membri. In tutte le azioni svolte dagli attori coinvolti nel settore turistico non viene dimenticata la qualità dei servizi e in questo senso l'Organizzazione Mondiale per il Turismo (World Tourism Organization) precisa che la qualità nel turismo è "la conseguenza di un processo che implica il soddisfacimento di tutte le legittime necessità di un prodotto o servizio, delle esigenze ed aspettative del consumatore, ad un prezzo ragionevole, in conformità con gli elementi che determinano la qualità come sicurezza, igiene, accessibilità, trasparenza, autenticità ed armonia delle attività turistiche nei confronti dell'ambiente antropico e naturale in cui insistono"²⁰.

Nella nuova programmazione 2007-2013, l'Italia sottolinea la necessità di una strategia per il recupero della competitività del turismo nazionale e focalizza l'attenzione su alcune azioni, come precisa la Direzione Generale per il Turismo del Ministero delle Attività Produttive. Innanzitutto emerge la necessità di integrare le politiche di sviluppo del settore turistico con altri settori produttivi, strettamente collegati e necessari per l'efficacia del turismo; in questo senso si deve ragionare sulla sicurezza, l'accessibilità, ecc. Peso rilevante in questo contesto viene inoltre attribuito alle iniziative ai fini di introdurre i prodotti nazionali nei mercati internazionali, con particolare riferimento a

²⁰ http://www.worldtourism.org/quality/quality_menu.htm

quelli collocati nei paesi emergenti come Cina, Russia e India, mettendo in luce l'offerta turistica e orientando l'azione promozionale verso ciascun mercato attraverso l'analisi della domanda.

Inoltre si deve concentrare l'attenzione sul sostegno della qualità dei servizi turistici mediante la formazione di operatori del settore, la dotazione infrastrutturale, il miglioramento della segnaletica, ecc. Dall'altra parte si rende necessaria l'iniziativa per il sostegno dello start-up di nuove piccole e medi imprese innovative operanti nel settore turistico con finalità sia di innovazione tecnologica che di miglioramento della sostenibilità ambientale.

Restando nell'ambito turistico si può affermare che anche la montagna rappresenta una grande risorsa per questo settore; il fatto che la montagna presenta una stagionalità più estesa per quanto riguarda le presenze turistiche fa sì che le politiche di sviluppo turistico trovino valenze anche in questa direzione. In questo senso si può ricordare il Rapporto finale CENSIS (vol. I, 2002), "Il valore della montagna" o l'intervento di Romano Prodi "Le aree montane e l'integrazione europea", alla Conferenza sulle Politiche dell'Unione Europea e le Aree Montane a Bruxelles il 17-18 ottobre 2002.

Un territorio caratterizzato da elevata qualità ambientale rappresenta di per sé una potenzialità per lo sviluppo di attività turistiche; anche se in generale la montagna presenta diverse criticità (legate ad esempio ai problemi di accessibilità o alla mancanza di strutture), è però ricca di fattori di attrattività (naturali, storici, ospitalità, ecc.).

5.1.3. Il ruolo delle comunità montane

In montagna trascorrono la loro esistenza comunità di persone più o meno prospere e con attività economiche più o meno remunerative, si incontrano veri e propri santuari del consumismo contemporaneo oppure vallate completamente isolate dalle principali vie di traffico.

Ci sono comuni molto piccoli connessi solo labilmente ad altre reti territoriali, che seguono la loro traiettoria di declino; ci sono poi comuni in movimento, parti integranti di sistemi territoriali più ampi, capaci di garantire lo sviluppo e un certo livello di benessere, e ci sono comuni che vivono con logiche moderne, lontani da declino e marginalità.

Con riguardo alla normativa italiana, la Legge 3/12/1971 n. 1102 recante norme per lo sviluppo della montagna ha istituito la “comunità montana” come nuova figura di ente di diritto pubblico, in attuazione degli articoli 44 e 129 della Costituzione. Ad essa viene attribuito il compito di valorizzazione il territorio montano, favorendo la partecipazione delle popolazioni alla predisposizione ed attuazione dei programmi di sviluppo e dei piani territoriali, al fine di concorrere alla eliminazione degli squilibri socio-economici esistenti tra le zone montane ed il resto del territorio nazionale. Si cercano, altresì, soluzioni per permettere lo sviluppo del territorio anche con la realizzazione di strutture quali i Parchi Regionali, istituiti ai sensi della Legge Regionale 11/88.

Successivamente, la normativa di riordino delle autonomie locali, contenuta nella legge 8/6/1990 n. 142, nel chiarire meglio la natura della comunità montana, ne ha precisato la connotazione giuridica definendola ente locale dotato di autonomia statutaria nell'ambito delle leggi statali e regionali. La comunità montana arriva al ruolo di ente istituzionale e si configura come un'unione di comuni preposta alla gestione cooperativa delle funzioni delegate. La possibilità di trasformazione delle comunità montane in “unioni di comuni”, accordata dal nuovo ordinamento, permette lo svolgimento delle funzioni dei comuni oltre alle proprie.

A ridare nuovo slancio a tali forme di aggregazione territoriale sono le norme contenute nel testo unico degli Enti Locali emanato con D.Lgs. 267 del 18 agosto 2000, dove viene attribuito loro un ruolo di propulsione, sviluppo e valorizzazione del territorio.

Il processo ha trasformato il ruolo degli enti locali, e si fonda sul principio di sussidiarietà. Tale principio è entrato nell'ordinamento italiano attraverso la Carta Europea delle Autonomie Locali firmata a Strasburgo il 15/10/1985 e ratificata con la legge 439/1989 e successivamente con la legge 142/1990. Sarà poi il trattato di Maastricht (7/2/1992) a definire il principio di sussidiarietà quale norma giuridica inserendolo nel trattato istitutivo della CEE ed in seguito il Legislatore attraverso la Legge Delega 59/1997.

Il citato processo di riforma sull'ordinamento degli enti locali stabilisce la costituzione delle Comunità Montane come "...unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali".

Le comunità montane adottano piani pluriennali di opere ed interventi ed individuano gli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi di sviluppo socioeconomico, compresi quelli previsti dall'Unione europea, dallo stato e dalla Regione, che possono concorrere alla realizzazione dei programmi annuali del piano territoriale di coordinamento. Le finalità dei piani pluriennali di sviluppo consistono nel consolidamento e nello sviluppo delle attività economiche e nel miglioramento dei servizi. Oltre a questa finalità principale essi individuano le priorità di realizzazione degli interventi di salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente mediante il riassetto idrogeologico, la sistemazione idraulico-forestale, l'uso delle risorse idriche, la conservazione del patrimonio monumentale, dell'edilizia rurale, dei centri storici, del paesaggio rurale e montano, da porre al servizio dell'uomo a fini di sviluppo civile e sociale.²¹

Al livello regionale con la Legge 26 aprile 2001 n. 11, l'Emilia Romagna ha disciplinato due forme associative: oltre alle Comunità Montane, l'art. 8 della Legge definisce le "Associazioni intercomunali", come "finalizzate alla gestione associata di una pluralità di funzioni e servizi propri dei Comuni". Tali Associazioni possono essere "... costituite fra Comuni tra loro confinanti e non ricompresi nel territorio di altra Associazione intercomunale, non hanno personalità giuridica ed operano tramite convenzioni dotate di uffici comuni, ai sensi del comma 4 dell'art. 30 del D.Lgs. n. 267 del 2000....". La normativa prevede inoltre che l'Associazione possa "essere costituita

²¹Si veda l'art. 28 del D.Lgs.267/00.

anche tra Comuni non confinanti quando la continuità territoriale sia interrotta da parti del territorio di un Comune con popolazione superiore ai cinquantamila abitanti”.

5.2. L'applicazione della metodologia proposta dall'OCSE alla valutazione della riqualificazione di due aree montane

Il presente lavoro intende realizzare un'analisi empirica attraverso la realizzazione di una valutazione *ex-ante* e di un confronto fra due aree montane di riferimento identificate. Più precisamente si intende utilizzare la valutazione come strumento strategico applicandola alla riqualificazione delle aree montane, attraverso l'analisi e il successivo confronto di due case *study*. I metodi applicati per la realizzazione di tale analisi sono derivati da quanto raccomandato dall'OCSE per la valutazione *ex-ante*, e prevedono la realizzazione di una *baseline*, dell'analisi SWOT per categorie di indicatori, della valutazione all'anno zero e del *prior assessment*, confrontando le due aree per ottenere infine indicazioni di *policy*. Nel contesto della valutazione di interventi per lo sviluppo locale, il termine "*baseline*" viene associato alla definizione ed all'analisi del valore iniziale di un indicatore, a fronte del quale tale indicatore (di contesto o di impatto) viene misurato successivamente ("*The New Programming period 2000-2006: methodological working papers*", *Working Paper 7 -october 2000 -*, *Ex ante evaluation and indicators for INTERREG - Strand A and B, European Commission, Directorate-General, Regional Policy Conception, Impact, co-ordination and evaluation*). Gli indicatori presi in considerazione devono dare la possibilità di misurare la variazione subita in relazione alla situazione misurata precedentemente (considerata come *baseline*), ai fini di verificare il raggiungimento o la realizzazione degli obiettivi proposti (Regolamento CE n. 1083/2006). Successivamente le caratteristiche della *baseline* saranno sottoposte ad un'analisi più dettagliata. La definizione della *baseline* pone i presupposti per procedere alla realizzazione del *prior assessment*, che verrà a propria volta utilizzato per la progettazione vera e propria della strategia di implementazione dell'intervento di sviluppo locale. L'implementazione del *prior assessment* permette di comprendere l'importanza degli obiettivi e dei benefici della valutazione, di realizzare migliori strategie e di identificare l'utilizzo dei finanziamenti disponibili in modo maggiormente efficiente, nonché di determinare le caratteristiche che dovrà avere la figura del valutatore e le modalità secondo le quali sarà opportuno coinvolgere gli *stakeholder*.

Nel regolamento UE riguardante i Fondi Strutturali, all'art 16 si precisa che i piani di sviluppo devono contenere una descrizione quantificata delle disparità presenti e delle

potenzialità di sviluppo di una regione; gli indicatori di contesto utilizzati nella descrizione (che sono parte integrante del processo di programmazione) forniscono la base dell'analisi socio economica, compresa l'analisi SWOT, e servono al monitoraggio del contesto generale in cui è attivo un intervento e per stabilire obiettivi quantificabili ai fini di realizzare la valutazione degli impatti socio economici del programma.

Dal documento “*The New Programming Period 2000-2006: Methodological Working Papers*” (*Working Paper 3, Indicators for Monitoring and Evaluation: An indicative methodology, European Commission, Directorate-General XVI, Regional Policy And Cohesion Co-ordination and evaluation of operations*) emerge l'importanza attribuita alla *baseline*, considerata indispensabile se gli indicatori del programma sono significativi. Ad esempio, se lo scopo di una misura è di incrementare il numero delle PMI in una regione, nella *baseline* più appropriata deve essere rappresentato il numero delle PMI esistenti all'inizio del programma; dopo la raccolta dell'informazione sarà quindi possibile, mediante una misurazione fatta in un momento successivo, concludere con l'affermazione che 20% delle iniziative economiche esistenti in una regione eligibile ha beneficiato dei Fondi Strutturali. Inoltre, lo stesso documento precisa che la scenografia dei dati della *baseline* deve essere realizzata in maniera da coprire in modo adeguato la gerarchia degli obiettivi previsti in un programma di sviluppo. Inoltre si specifica che la fonte principale per la realizzazione della *baseline* deve essere rappresentata dai dati statistici ufficiali. Comunque, la raccolta di tali dati può presentare alcuni problemi, relativi ad esempio alla non-disponibilità ad un certo livello geografico, ai ritardi nella pubblicazione ufficiale (per esempio EUROSTAT pubblica i dati riguardanti il PIL pro capite con un ritardo di due/tre anni), a lacune nelle statistiche ufficiali con riguardo ad alcuni aspetti del programma (per esempio in alcune statistiche non si fa la distinzione fra i lavoratori part-time ed i lavoratori full-time). Negli anni 1992-93, la mancanza di alcuni dati ha convinto la Commissione, insieme ad alcuni Stati membri, a sviluppare un sistema comune di indicatori in grado di misurare le lacune nello sviluppo (sistema degli indicatori del Quadro Comunitario di Sostegno, QCS).

Una lista iniziale è stata quindi sviluppata e ha coinvolto un gruppo di 12 indicatori di base:

PIL pro capite	trasporti su strada	trasporti ferroviari
telecomunicazioni	energia	acqua
ambiente	educazione e formazione	ricerca e sviluppo tecnologico
industria e servizi	agricoltura	turismo

Più recentemente anche l'OCSE, in occasione del citato seminario “*Evaluation as a tool for Local Development Strategy Building*” tenutosi nel 2006 a Trento, ha sottolineato l'importanza della *baseline* considerandola un punto di riferimento per la valutazione. In modo particolare emerge quanto la *baseline* sia utile ai fini della realizzazione dell'analisi SWOT e per la valutazione al cosiddetto “anno zero”. La *baseline* serve per comprendere i problemi e per identificare le tipologie di intervento idonee, per capire i problemi di settore e i bisogni dei gruppi di popolazione e combinazioni di settore e gruppi. I possibili problemi che potrebbero emergere per la realizzazione della *baseline* sono rappresentati dalla mancanza di alcuni dati e dalla difficile prevedibilità dei risultati.

E' possibile concludere affermando che la *baseline* fornisce informazioni socio-economiche in merito sia al territorio di riferimento, che ai “gruppi bersaglio” (per esempio il numero delle PMI e le loro performance), ai fini di stabilire degli obiettivi quantificabili e permettere la stima degli effetti probabili (risultati ed impatti) delle azioni pianificate.

Come già affermato precedentemente la definizione della *baseline* rappresenta il punto di partenza per la realizzazione del *prior assessment*, che successivamente verrà utilizzato per la progettazione della strategia di implementazione dell'intervento di sviluppo locale. Il *prior assessment* si realizza ai fini di comprendere l'importanza degli obiettivi della valutazione, per creare migliori strategie e utilizzare efficientemente i finanziamenti. In seguito all'identificazione dei bisogni di un territorio si stabiliscono gli obiettivi attraverso un processo circolare di ri-aggiustamento, verificandone la rilevanza, la consistenza e il loro grado di misurabilità, in un processo denominato *strategy focus*, che porta infine a stabilire la gerarchia degli obiettivi. Definita la gerarchia si deve scegliere l'insieme degli indicatori opportuno ai fini di rilevare e misurare gli eventuali cambiamenti, e stabilire le azioni da svolgere con lo scopo di massimizzare gli *output* e gli *outcome*.

L'analisi dei possibili rischi che potrebbero impedire la realizzazione degli obiettivi stabiliti è considerata necessaria anche se rappresenta un'operazione difficile. La

previsione durante l'analisi ex-ante della possibilità che un evento non desiderato possa succedere permetterebbe cambiamenti in itinere; fra i possibili eventi da tenere in considerazione ricordiamo tra gli altri quelli legati alle dinamicità della politica, ai cambiamenti in economia o nelle normative, al mutamento negli interessi in gioco.

5.3. L'identificazione delle unità territoriali di riferimento: aggregati economici a livello sub-regionale

Per la realizzazione dell'analisi empirica sono state scelte due aree montane; la prima area è collocata nella Provincia di Bologna ed è l'area dell'Appennino Bolognese, nella quale sono presenti quattro Comunità Montane (che includono un numero di ventotto comuni). La seconda area, invece, è stata identificata nella zona di montagna della Contea di Braşov, in Romania, e comprende un numero di ventitre comuni. Le ragioni per cui sono state scelte due aree così lontane l'una dall'altra sono rappresentate dal fatto che per vari aspetti significativi tali zone sono confrontabili, nonostante si tratti di zone appartenenti a due paesi con diversi livelli di sviluppo. A seguito di una prima analisi si è osservato che le due aree di riferimento sono zone di montagna, sono confrontabili in termini di popolazione e superficie e sono caratterizzate da criticità e aspetti peculiari simili: invecchiamento della popolazione, fenomeni migratori in atto interni ed esterni e di segno diverso, basso livello di densità imprenditoriale, scarsa presenza delle infrastrutture, ecc.

Un altro aspetto rilevante ai fini della confrontabilità deriva dal fatto che entrambe le zone sono attualmente sottoposte a politiche di sviluppo economico, ed in entrambi i casi l'obiettivo generale è quello di procedere ad una riqualificazione della montagna ed in particolare della sua vocazione turistica. Sui due territori di riferimento sono stati identificati due programmi di intervento per la riqualificazione turistica nell'area di montagna.

Inoltre si rende utile ricordare come attualmente la montagna potrebbe rappresentare un fattore di crescita economica, dando la possibilità di sviluppo nella tradizione e nella modernità.

Figura 16 - Italia e Romania

Italia



Romania



Italia	Romania
Superficie	Superficie
301.200 km2	237.500 km2
Popolazione	Popolazione
56.996.000	21.628.000
Densità Pop.	Densità Pop.
187 abit./km2	91 abit./km2

Provincia di Bologna	Provincia di Braşov
Popolazione	Popolazione
910.593	636.400
Numero comuni	Numero comuni
60	49
Superficie	Superficie
3.702 km2	5.363 km2
Densità	Densità
250 abit./km2	118,2 abit./km2
Città di Bologna	Città di Braşov
Popolazione	Popolazione
383.761	286.371

Ai fini di realizzare il presente lavoro, per la descrizione analitica delle caratteristiche delle due aree montane considerate, si è proceduto alla rilevazione di dati in loco sia per quanto riguarda l'area montana della Provincia di Bologna che per l'area montana della Provincia di Braşov. Le difficoltà nell'analizzare le due aree sono emerse principalmente dai problemi legati alla disponibilità dei dati al livello comunale.

Mentre i dati inerenti le dinamiche demografiche sono generalmente diffusi anche a livello di dettaglio comunale, diversamente i dati relativi al numero di imprese, alla loro dinamica ed ai risultati economici, per ovvie ragioni di rilevazione e precisione, sono raramente disponibili. Dello stesso problema risentono anche i dati relativi alle variabili ambientali.

Se per l'area montana bolognese è stato relativamente più facile raccogliere i dati al livello di ogni singolo comune, per l'area montana della Provincia di Braşov si sono incontrati problemi particolari per la mancanza di dati a tale livello. Con riguardo all'attività economica, l'Ufficio di Statistica mette a disposizione solamente dati a livello provinciale. Pertanto, al fine di disporre di dati relativi all'imprenditorialità a livello inferiore al NUTS III, si è dovuto ricorrere all'analisi dei dati dei bilanci depositati presso l'Agenzia Provinciale delle Entrate; tali dati sono stati raccolti presso la Camera di Commercio territoriale in Romania e si riferiscono al periodo 2000–2005.

5.3.1. Breve presentazione della Romania

La Romania è un paese di circa 22 milioni di abitanti, confinante con Moldavia, Ucraina, Ungheria, Serbia, Bulgaria e con apertura sul Mar Nero. Il paese risente le influenze climatiche orientali-continentali, oceaniche-occidentali, sub-mediterranee, nord-baltiche e sud orientali del Mar Nero, mentre la presenza dei Monti Carpazi comporta ulteriori particolarità del clima. Il territorio è composto da pianure, colline e catene montuose. Il bacino della Transilvania è separato dalle pianure della Moldavia e della Valacchia dalle montagne dei Carpazi e dalle Alpi Transilvane. La struttura produttiva è ampia e diversificata e anche il settore turistico è importante, grazie alla diversità del paesaggio. La Romania ha una superficie di 238,391 kmq, di cui il 30% è costituito da montagne, il 37% da terreni collinari ed il 33% da pianure. La capitale è Bucarest con una popolazione di 2.339.000 abitanti. Altre città principali sono: Braşov, Constanţa, Timişoara, Cluj-Napoca, Iaşi, Galaţi, Craiova, Ploieşti. Il territorio della Romania è diviso in 40 Judeţe (equiparabili alle province, ma chiamati comunemente

anche distretti o contee), oltre alla città municipio di București, 260 città (comuni in termini amministrativi, di cui 40 capoluoghi delle rispettive province), 2688 paesi (villaggi o frazioni, in termini amministrativi non sono considerati comuni).

Figura 17 - Romania - Carta politica



Per quanto riguarda le relazioni internazionali, nel 1993 la Romania ha firmato un trattato di partenariato ed è stata membro associato con la UE. Il trattato è stato ratificato nel 1995 e dal 1 gennaio 2007, Romania (insieme alla Bulgaria) fa parte dall'Unione Europea (Europa 27).

5.3.1.1. La Romania: una sintesi della storia del Paese

Il territorio dell'attuale Romania fu abitato in età antica da popolazioni Daciche, conquistato e colonizzato dai romani al tempo di Traiano all'inizio del II secolo d.c. e poi abbandonato negli anni 271-275 al tempo di Aureliano. Dopo il ritiro dei romani la regione rimase esposta per circa mille anni alle invasioni dei Goti, Unni, Gepidi, Avari, Slavi, Bulgari, Magiari e Mongoli. La fede ortodossa fu introdotta in questi territori dai Bulgari nel secolo diciannovesimo. Con la sconfitta del 1526 dei principati di Valacchia e Moldavia, caddero sotto il governo dei Turchi. La lotta contro i Turchi riprese alla fine del secolo XVI e il principe valacco Mihai Viteazu riuscì a proclamarsi "Principe di Valacchia, di Transilvania e di tutto il paese moldavo" nel 1600, ma fu assassinato. Gli

Ottomani ristabilirono il loro controllo sui principati imponendo severe restrizioni politiche. Durante il XVIII secolo i principati danubiani furono teatro di continue guerre austro-russo-turche e nel 1861 si realizzò l'unione dei principati con l'elezione del colonnello Ioan Cuza principe di Moldavia e Valacchia e il nuovo stato prese il nome di Romania. Cuza ha avviato una serie di riforme: introdusse il codice civile francese, promulgò un nuovo codice penale, istituì l'istruzione pubblica gratuita e obbligatoria, fondò l'università di Bucarest, avviò la riorganizzazione dell'esercito. Per realizzare la riforma agraria fu costretto nel maggio 1864 ad un vero e proprio colpo di stato, ma l'opposizione dei conservatori lo obbligò nel 1866 e fu costretto ad abdicare. Gli succedette il principe Carlo di Hohenzollern che diede alla Romania una costituzione liberale assai avanzata modellata su quella belga. Carlo entrò nella guerra russo-turca del 1877-78 come alleato della Russia e proclamò la completa indipendenza della Romania riconosciuta dal congresso di Berlino del 1878, che però impose la riannessione all'impero zarista della Basarabia. Il principe Carlo fu incoronato Re nel 1881. La Romania si proclamò regno neutrale durante la prima guerra dei Balcani contro i turchi del 1912, ma si schierò contro la Bulgaria con Serbia e Grecia nella seconda guerra dei Balcani. Con il trattato di Bucarest del 10 agosto 1913 ottenne la Dobrogea meridionale.

La Romania durante la seconda guerra mondiale

Come risultato del patto Molotov-Ribbentrop, la Romania perse territorio sia all'est che all'ovest. Nel giugno 1940, dopo aver dato un ultimatum alla Romania, l'ex Unione Sovietica prese la Basarabia e la Bucovina. Due terzi della Basarabia furono combinati con una piccola parte di territori dell'URSS per dar luogo alla Moldavia. Il resto fu aggiunto alla attuale Ucraina. Nel 1940-1941 l'autoritario generale Ion Antonescu prese il potere. Nell'agosto 1940, la parte nord della Transilvania fu "ridata" dalla Germania all'Ungheria. La Romania entrò nella seconda guerra mondiale a fianco delle Potenze dell'Asse nel giugno 1941, invadendo l'Unione Sovietica per recuperare la Basarabia e la Bucovina. Nell'agosto 1944, un colpo di stato condotto dal re Mihai, con il supporto degli oppositori politici e dell'esercito depose la dittatura di Antonescu e mise l'esercito della Romania al fianco degli alleati. Alla fine della seconda guerra mondiale, la Transilvania del nord è ritornata alla Romania, ma Bucovina, Basarabia e la Dobrogea del sud furono perdute.

La Romania comunista

L'occupazione sovietica dopo la seconda guerra mondiale ha creato le condizioni per la costituzione di una Repubblica Popolare comunista nel 1947 ed all'abdicazione del re

Mihai che venne mandato in esilio. Negli anni '60, il governo comunista romeno cominciò ad asserire una certa indipendenza dall'Unione Sovietica. Nicolae Ceausescu divenne capo del partito comunista nel 1965 e capo di stato nel 1967. La denuncia di Ceausescu dell'invasione sovietica nel 1968 della Cecoslovacchia ed un breve rilassamento della politica interna di repressione lo aiutò ad ottenere una buona immagine sia in patria sia nell'Ovest. I capi di stato occidentali, sedotti dalla politica estera "indipendente" di Ceausescu erano lenti a scagliarsi contro un regime, che alla fine degli anni 1970, era diventato di più in più aspro, arbitrario e capriccioso. La rapida crescita economica animata dai crediti esteri diede spazio ad una stringente austerità e una severa repressione politica. Il governo del presidente Nicolae Ceausescu divenne sempre più draconiano negli anni 1980. Dopo il collasso del comunismo nel resto dell'Est europeo nella tarda estate ed autunno del 1989, una protesta a metà dicembre a Timisoara contro la rimozione forzata di un prete di nazionalità ungherese portò ad una protesta nazionale contro il regime di Ceausescu togliendo il dittatore dal potere. In seguito Ion Iliescu prese il suo posto il 22 dicembre 1989. Ceausescu fu immediatamente arrestato, e dopo un processo veloce fu giustiziato il 25 dicembre. Circa 1.550 persone furono uccise in confusi combattimenti sulle strade. Una improvvisata coalizione politica, il Fronte di Salvezza Nazionale (FSN) si installò e proclamò la restaurazione della libertà e democrazia. Il partito comunista è stato dichiarato fuori legge.

5.3.1.2. La Romania: struttura industriale, commerciale ed economica

A partire dal 1993 le autorità locali hanno recepito *in toto* le indicazioni fornite dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale, predisponendo insieme un programma di aggiustamento per il ripristino della stabilità economica e la ripresa produttiva. L'accordo firmato con il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale per il programma triennale di aggiustamento garantiva per il medio periodo parte delle risorse finanziarie necessarie alla ripresa produttiva del paese. Nei successivi anni sono state approvate importanti leggi che regolano gli investimenti esteri, le società commerciali, la riforma fondiaria, la privatizzazione di alcuni comparti economici, la liberazione del mercato dei cambi. Basandosi sui notevoli progressi compiuti, la Commissione Europea ha ritenuto che la Romania sarebbe stata in grado di assumere i diritti e gli obblighi che comporta l'adesione all'UE, e tale adesione si è poi concretizzata il 1° gennaio 2007.

Per quanto riguarda gli scambi internazionali, l'Italia si conferma come primo partner commerciale della Romania sia per quanto riguarda l'import che l'export. Le principali tipologie merceologiche esportate dall'Italia verso la Romania sono prodotti tessili, pelli, calzature, macchine agricole e industriali ed, infine, prodotti chimici. Le merci importate in Italia riguardano invece l'abbigliamento, la maglieria, il cuoio e le calzature, i minerali ferrosi e non ferrosi. L'incremento delle esportazioni nei primi sette mesi del 2006 è stato del 19% su base annuale, mentre nel 2005 e nel 2004 è stato rispettivamente del 18% e del 20%. La domanda esterna continua a stimolare la crescita del prodotto interno lordo, che potrebbe rimanere superiore al +5% nei primi 5-6 anni successivi all'ingresso della Romania nell'Unione Europea.

Industria

L'industria ha conosciuto un graduale aumento a partire dagli anni '90, tendenza che si mantiene anche nella data odierna; in vista all'ingresso della Romania nella Comunità Europea (è anche dopo il suo ingresso), il paese ha conosciuto un aumento considerevole degli investimenti; l'apertura dei mercati, le potenzialità del paese, la forza lavoro qualificata, i prezzi bassi hanno costituito fattore di attrattività per tantissime multinazionali; dopo gli anni novanta il paese ha conosciuto una crescita in tutti i settori; in particolare, nel settore industriale si è rilevata una forte crescita nei comparti tessili, mobili e lavorazione pelli, grazie ai consistenti investimenti esteri che verranno realizzati.

Tabella 26 - Graduatoria dei paesi investitori (agosto 2006)

No.	Paese	Imprese		Totale	
		Numero	%	Euro	%
1	Olanda	2549	2	3.083.294.300	21,38
2	Austria	3951	3,11	1.937.932.100	13,44
3	Francia	4480	3,52	1.536.714.700	10,66
4	Germania	13771	10,82	1.371.701.300	9,51
5	Italia	20536	16,14	787.065.000	5,46
6	Stati Uniti	4757	3,74	655.767.600	4,55
7	Gran Bretagna	2471	1,94	625.270.000	4,34
8	Antile Olandese	11	0,01	557.185.800	3,86
9	Cipro	2131	1,67	525.519.500	3,58
10	Grecia	3478	2,73	515.697.500	2,90

Fonte: elaborazione su dati Oficiul National al Registrului Comertului - Ufficio Nazionale – Registro Imprese (www.onrc.ro).

L'Italia si collocherebbe al quinto posto in termini di valori. Il principale mercato di sbocco è l'Italia, che assorbe oltre il 20% delle esportazioni rumene, seguita da Germania (15%) e Francia (8,5%).

La crescita degli investimenti italiani negli ultimi mesi è risultata più contenuta ed in controtendenza rispetto a quella di altri paesi, in cui gli investitori sono attivamente intervenuti nel processo di privatizzazione delle grandi aziende statali. Gli investimenti italiani restano legati alla presenza di piccole e medie imprese. Le principali loro aree di attività si inquadrano nella dislocazione produttiva del tessile/calzaturiero e della trasformazione del legname (55%), attratte dal basso costo della manodopera, nel settore del commercio (21%) e dei trasporti (9%). Le prospettive per le aziende italiane sono moderatamente ottimistiche, in linea con l'espansione che, a ritmi più o meno intensi, sta avvenendo in tutti i paesi dell'est - europeo. Dall'altro si registra la presenza di gruppi di più grandi dimensioni. l'Enel ha perfezionato nell'aprile 2005 l'acquisto di due compagnie regionali di distribuzione dell'energia elettrica (Electrica Dobrogea ed Electrica Banat) e nel 2006 della Società di distribuzione elettrica della regione di Bucarest. Enel detiene attualmente circa il 30% del mercato della distribuzione elettrica rumena. Esempi possono essere gli investimenti del Gruppo Pirelli e del gruppo Tenaris Dalmine, che ha rilevato recentemente la Silcotub di Zalau e l'acciaieria Donasid di Calarasi, ma anche il sempre maggiore coinvolgimento dei grandi gruppi italiani nel processo di privatizzazione delle imprese statali. Acquisizioni sono state realizzate nel settore tessile, chimico e siderurgico (merita ricordare l'acquisto da parte del Gruppo Radici di Bergamo della Fibrex di Savinesti nel febbraio 2000).

Dando evidenza ai settori produttivi, bisogna premettere che come conseguenza dei processi di industrializzazione forzata, l'industria romena è stata per anni un settore trainante dell'economia, in particolare nei comparti dell'industria pesante, della raffinazione e il settore petrolchimico, che tuttavia oggi scontano le conseguenze di gravi ritardi tecnologici. L'agricoltura, pur rappresentando un settore che riveste grande importanza, risente le difficoltà del passaggio dalla statalizzazione alla proprietà privata avviato dagli inizi degli anni '90. Il settore dei servizi, in crescita, presenta invece buone possibilità di sviluppo, sebbene molte siano ancora le potenzialità da sviluppare. In particolare, la Romania presenta notevoli potenzialità nel comparto dei servizi al turismo.

Per quanto riguarda la presenza di materie prime si può dire che l'estrazione e la lavorazione dei metalli di base hanno una lunga tradizione in Romania; sono presenti: rame, piombo, bauxite e zinco. Le principali produzioni di idrocarburi riguardano il petrolio. Pur avendo alimentato per decenni un'attiva industria di raffinazione e un fiorente settore petrolchimico, il comparto petrolifero risente di gravi ritardi tecnologici. Per ovviare a questa situazione la Rompetrol (l'azienda statale per l'esplorazione e la commercializzazione degli idrocarburi) ha richiesto il sostegno di investitori stranieri tramite la predisposizione di speciali incentivi fiscali e la concessione di licenze produttive venticinquennali. Alcune aziende straniere fra cui la Shell, la Amoco e la britannica Enterprise Oil hanno già ottenuto licenze di esplorazione sul territorio romeno. La partecipazione della Romania al COMECON ha avuto come conseguenza un'eccessiva specializzazione nell'industria pesante. Gli impianti esistenti risultano inoltre arretrati dal punto di vista tecnologico rispetto allo standard europeo; un'obsolescenza aggravata anche dai pesanti tagli alla ricerca dovuti alla crisi del 1989. Per questa ragione l'industria è stata aperta alla partecipazione straniera con lo scopo di innalzare il capitale sociale ed incoraggiare il know-how tecnologico e manageriale estero. Sono soprattutto l'industria dei beni di consumo (in particolare soft drink e tabacco) ed alcune aree degli armamenti ed aviazione ad attirare l'investitore straniero. Le aziende statali rappresentano tuttora una porzione rilevante della produzione industriale. Principali comparti sono il siderurgico, l'industria meccanica e metalmeccanica, il tessile e la chimica. A questo punto è possibile affermare che due elementi caratterizzano il commercio estero della Romania: da un lato l'eccessiva dipendenza del Paese dalle importazioni, in particolare di prodotti energetici e di materie prime non presenti; dall'altro, il crollo dei flussi d'esportazione negli anni immediatamente successivi alla svolta del 1989, determinato prevalentemente dalla

marcata contrazione della produzione nazionale, dalla dissoluzione del COMECON e dall'applicazione delle sanzioni delle Nazioni Unite nei confronti dell'Iraq e della Serbia (due dei partner commerciali tradizionali della Romania). La Romania è un Paese che importa grossi quantitativi di prodotti energetici e materie prime, sebbene dal 1995 sia andata aumentando progressivamente la quota relativa a macchinari e beni strumentali in genere, in relazione al processo di sviluppo dell'economia e del comparto industriale nel Paese. Tali elementi hanno contribuito alla crescita nel corso degli ultimi anni del pesante deficit commerciale della Romania. Dal lato delle esportazioni, prevalgono sostanzialmente materie prime e prodotti semilavorati, in particolare nel settore del tessile e abbigliamento.

L'utilizzo del suolo

La struttura dell'utilizzo del suolo è : terra arabile 41%, raccolti permanenti 3% pascolo 21%, foreste 29%, altro 6%. Il paese favorito dalle condizioni climatiche ed idrografiche è proporzionalmente coltivato; molto diffusi sono i cereali (mais, grano ed orzo), patate, girasole, la frutta (mele, pere, albicocche,) l'uva nella Regione Moldova e nel sud-est del paese. Una buona percentuale del paese è coperta dalla foresta.

La popolazione

La popolazione al primo luglio 2002 (data dell'ultimo censimento) era di 21.794.793 abitanti, di cui 10.642.538 uomini (48,8%) e 11.152.255 donne (51,2%). La popolazione si distribuisce su di una superficie totale di 237.500 km², con una densità media superiore ai 91,5 abitanti per km².

Tabella 27 - Romania - Popolazione in aree rurali e urbane

Data	Abitanti			Percento dal totale	
	Totale	Urban	Rural	Urban	Rural
01.07.1970	20.252.541	7.464.811	12.787.730	36,9	63,1
01.07.1980	22.201.387	10.171.618	12.029.769	45,8	54,2
01.07.1990	23.206.720	12.608.844	10.597.876	54,3	45,7
01.07.2002	21.794.793	11.608.735	10.186.058	53,3	46,7

Fonte: elaborazione su dati Institutul Național de Statistică, 2007 (www.ins.ro).

L'analisi SWOT consente di proporre una sintesi della situazione socio-economica del Paese nei suoi principali punti di forza e debolezza, e nelle opportunità e minacce che si ritiene possano emergere nel prossimo futuro.

Tabella 28 - Romania: analisi SWOT

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> - elevato potenziale di crescita economica - processo di riforme socio-economiche in corso - ingresso NATO (2004) e ingresso nell'UE dal 1 gennaio 2007 - buona specializzazione e costo basso della manodopera 	<ul style="list-style-type: none"> - progetti strutturali ed infrastrutturali irrisolti - debolezza delle istituzioni - sistema bancario e finanziario non strutturato - squilibrio nella bilancia dei pagamenti
OPPORTUNITÀ	MINACCE
<ul style="list-style-type: none"> - fondi di preadesione (PHARE, SAPARD, ISPA) - fondi Strutturali di obiettivo 1 per il periodo 2007-2013 - allargamento del mercato e delle relazioni politico-commerciali con l'ingresso nell'UE 	<ul style="list-style-type: none"> - incompleta applicazione degli standard europei - vulnerabilità del sistema delle PMI - confusione e sovrapposizione legislativa nel sistema di prelievo fiscale

Fonte: nostra elaborazione, integrazione di informazioni Ministero Affari Esteri, Romania.

5.3.1.3. Le Regioni di Sviluppo in Romania

Ai fini dell'inquadramento nelle politiche di sviluppo della Unione Europea, la Romania è attualmente divisa in otto "Regioni di Sviluppo. Le regioni di sviluppo non

hanno valenza amministrativa; tali regioni corrispondono alle divisioni NUTS-2; le otto regioni sono denominate, in relazione alla loro posizione geografica nel paese, come segue:

- 1 - Nord-Est
- 2 - Sud-Est
- 3 - Sud
- 4 - Sud-Ovest
- 5 - Ovest
- 6 - Nord-Ovest
- 7 - Centro
- 8 - Bucarest

Figura 18 - Romania, la struttura amministrativa: Regioni di Sviluppo, Province



La divisione amministrativa è invece tuttora rappresentata, come detto, dalle 40 province/contee (Județe), alle quali si aggiunge la capitale Bucarest.

Figura 19 - Romania: le Province (Contee)



5.3.1.4. La Regione Centro e le sue Province

La Regione Centro ha una superficie totale di 34.099,4 km², e rappresenta il 14,3% della superficie totale del paese. La popolazione è di 2.642.000 abitanti (11,5% della popolazione totale), con una densità media di 74 abitanti/km². La Regione Centro comprende 6 contee (province): Alba, Braşov, Covasna, Harghita, Mureş e Sibiu.

L'economia della Regione Centro ha un profilo industriale, evidenziato sia dal contributo al PIL nazionale che dall'occupazione nel settore secondario. Nel 2005 il PIL pro capite (considerato il *Purchasing Power Parity*, PPP) nella Regione Centro è stato di 8.066 Euro (36 % della media dell'Unione Europea). Le Province dove si è registrato il più alto valore di questo indicatore sono Braşov e Sibiu (Braşov supera 9.500 Euro pro capite); al polo opposto si trovano le Province di Harghita e Covasna.

Figura 20 - Romania: la Regione Centro



I servizi e l'industria hanno contribuito nella formazione del PIL con 44,4% e rispettivamente 30,2%; l'agricoltura ha contribuito con 8,7%, mentre il settore delle costruzioni con 5% (i dati si trovano sul sito dell'Agencia de Dezvoltare Regionala Centru - Agenzia per lo Sviluppo Regionale Centro e provengono dagli Uffici territoriali di statistica).

Nel periodo 1990-2000 la regione ha passato un periodo difficile caratterizzato dal declino economico; il declino è avvenuto in seguito alle difficoltà incontrate sul territorio circa la riorganizzazione dei grandi centri industriali e alla privatizzazione, processi che non sono stato molto efficienti.

Dall'inizio degli anni 2000, l'ambito economico ha migliorato e l'economia ha cominciato a conoscere un processo di consolidamento; un ruolo importante nello sviluppo della regione hanno avuto gli investimenti esteri; nella regione, nel 2006, il valore degli investimenti esteri è stato di 949 milioni di euro.

Le principali industrie presenti sul territorio della Regione Centro sono: lavorazione di minerali, fabbricazione di prodotti in metallo, industria del legno e dei prodotti in legno, estrazione di minerali, industrie tessili e dell'abbigliamento, industrie alimentari. Lo specifico industriale è più presente nelle Province di Braşov e Sibiu, province con tradizione nel settore industriale. Nel 2005, nella Regione Centro, è stato estratto il 41,7% di gas naturale e ha realizzato il 39,4% della produzione nazionale del legno e 18,2% della produzione nazionale dei mobili di arredamento.

Il settore dei servizi è caratterizzato da una crescita in particolare dall'attività di trasporti, telecomunicazioni, il settore bancario e assicurazioni e del turismo.

Il turismo rappresenta uno dei settori più dinamici, ma ancora non ha raggiunto il livello di sviluppo richiesto dal potenziale presente sul territorio. Nel 2006 la regione è stata visitata da 1,164 milioni di turisti ed è diventata la regione con il più alto numero di turisti; nel 2007 il numero dei turisti è cresciuto a 1,130 milioni di turisti. Il turismo ha contribuito alla formazione del PIL con 2,95% (nel 2005).

Il più importante "prodotto turistico" della Regione Centro è la diversità paesaggistica, etnica, culturale e religiosa; nella regione ci sono 63,6% ortodossi, 15,2% cattolici-romani, 2,2% cristiani unitariani e 1,7% i greco-cattolici; il grande numero di attrazioni religiose fa sì che il turismo religioso ha conosciuto un trend ascendente; nella regione ci sono monasteri, abbazie, chiese e cattedrali; la Transilvania (la regione storica che include la Regione Centro) con la sua diversità etnica ha determinato il grande potenziale turistico anche grazie alla diversità culturale presente sul territorio.

Per quanto riguarda il turismo termale, le Province più ricche di risorse sono Harghita e Covasna, seguite da Mures, Sibiu, Braşov e Alba.

Il turismo montano si è sviluppato grazie alle bellezze e l'altezza delle montagne che permettono presenze durante tutto l'anno.

Come conseguenza della crescita economica degli ultimi anni ma anche dell'emigrazione della forza lavoro verso i paesi dell'Europa occidentale, il numero dei disoccupati è diminuito e il tasso di disoccupazione è diminuito a 6,2% alla fine del 2006 e al 4,9% alla fine del 2007 (il tasso resta comunque sopra la media nazionale: 4,2%).

Di seguito sono riportati alcuni indicatori economici relativi alla Regione Centro:

Tabella 29 - Romania - Regione centro: indicatori economici

	INDICATORI	Unità di misura	ANNO	REGIONE CENTRO	ROMANIA
1	Popolazione	abitanti	2000	2.642.424	22.458.022
2	Superficie	Km2	2000	34.100	238.391
3	Densità	Abit/km2	2000	74,0	94,2
4	Popolazione urbana	%	2000	60,3	54,78
5	PIL	Euro/loc.	1998	1778,8	1651,3
6	Popolazione occupata:	%	2000	100	100
	-agricoltura e silvicoltura	%	2000	34,0	41,4
	-industria		2000	30,7	23,2
	-costruzioni	%	2000	3,6	4,1
	- servizi	%	2000	31,7	31,3
7	Disoccupazione	%	2000	10,3	10,5
8	PMI	PMI/100abit.	2000	14,5	17,5

Fonte Agenția de Dezvoltare Regională Centru, Agenzia di Sviluppo Regionale Centro: www.adrcentru.ro.

5.3.2. Le due Province di Brașov e Bologna

5.3.2.1. Presentazione della provincia di Brașov

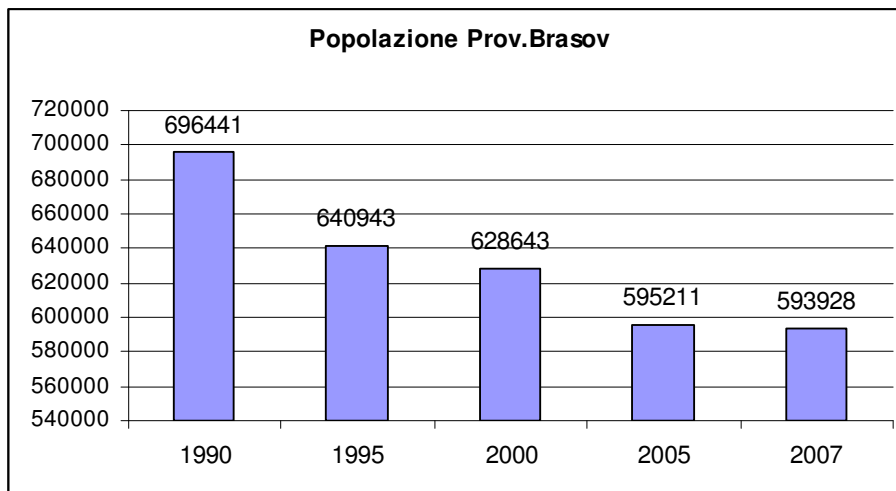
La provincia di Brașov, il cui capoluogo è la città omonima, è situata nella parte centrale della Romania, all'interno dell'arco Carpatico, sul corso centrale del fiume Olt. La provincia di Brașov ha una superficie di 5.363 km², corrispondente al 2,2% del territorio del paese. La provincia di Brașov presenta un elevato grado di urbanizzazione: il 75,3% della popolazione abita nelle 14 città, mentre il rimanente 24,7% nei 47 comuni. Il Municipio Brașov, capoluogo della provincia, ha una popolazione di 286.371 abitanti. Altre città importanti della provincia di Brașov sono: Făgăraș, Săcele, Zărnești, Codlea, Râșnov, Victoria, Predeal, Rupea.

Figura 21 - I Comuni della Provincia di Braşov



La popolazione della provincia è stata stimata al 1.7.2007 essere di 593.928 abitanti, con una densità media è di 110,7 abitanti/km².

Figura 22 - Popolazione residente - Provincia Braşov, 1990/2007



Fonte: elaborazione su dati Istituto Nazionale di Statistica (RO).

La popolazione attiva rappresenta il 45,7% del totale. Il numero totale degli stipendiati nella provincia di Braşov alla fine dell'anno 2005 è stato di 166.000 persone.

Nel Registro delle Imprese della provincia di Braşov si contavano alla fine dell'anno 2005 un numero totale di 37.205 agenti economici, dei quali:

- 731 società per azioni
- 16 organizzazioni autonome²²
- 28.489 società con responsabilità limitata
- 198 società in nome collettivo
- 11 società in accomandita semplice
- 80 organizzazioni cooperative
- 7.680 aziende a conduzione familiare

Tabella 30- Provincia di Braşov: l'evoluzione dell'imprenditorialità (numero imprese registrate)

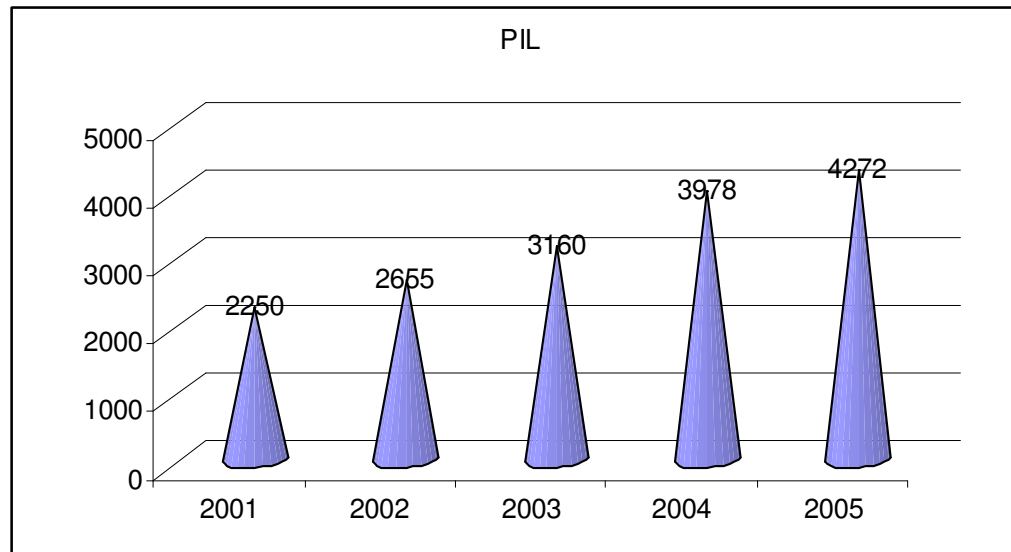
	2003	2004	2005
società per azioni	697	713	731
società responsabilità limitata	22.809	25.611	28.489
società in nome collettivo	205	200	198
aziende a conduzione familiare	5.751	6.782	7.680
organizzazioni cooperative	106	90	80
organizzazioni autonome	12	14	16
società in accomandita semplice	12	11	11

Fonte: Camera de Comerţ și Industrie Braşov - Camera di Commercio e Industria di Braşov: www.ccibv.ro

Il totale del capitale sociale registrato alla fine dell'anno 2005 nella provincia di Braşov è stato di 3,683 miliardi RON, rispetto l'anno 2004 quando esso registrava un valore di 3,122 miliardi RON. (1 Euro = 3,30, RON). Il prodotto interno lordo realizzato nell'anno 2005 nella provincia di Braşov, è stato di circa 4,2 miliardi Euro.

²² Sono considerate "organizzazioni autonome" le imprese costituite, dopo l'entrata in vigore della legge riguardante le società commerciali (Legge 31, 1990), come forme ristrutturate di imprese di precedente proprietà statali.

Figura 23 - Evoluzione del PIL - Provincia di Braşov, 2001-2005

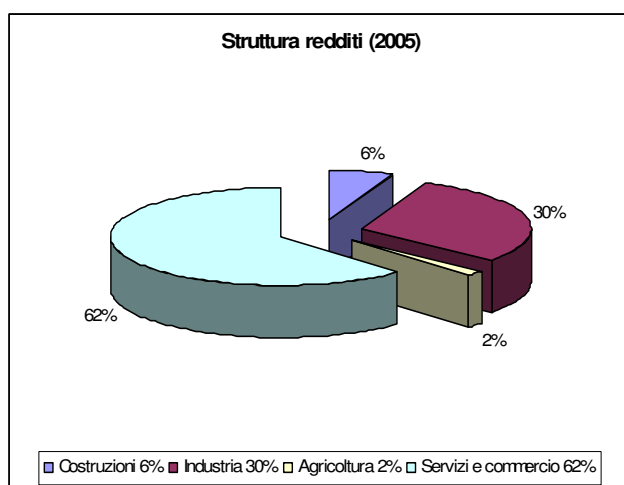
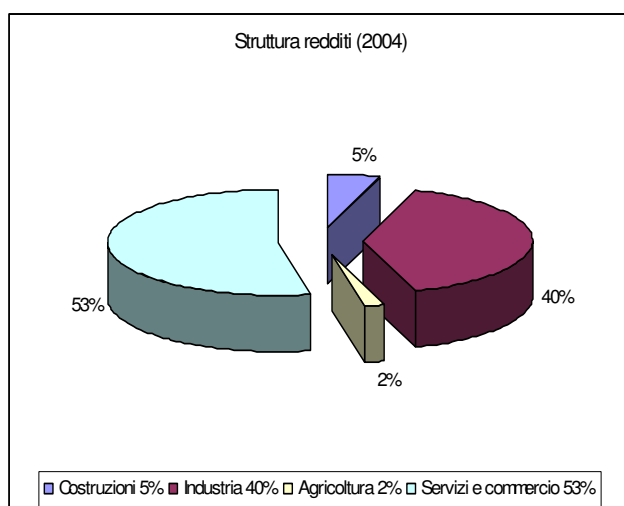
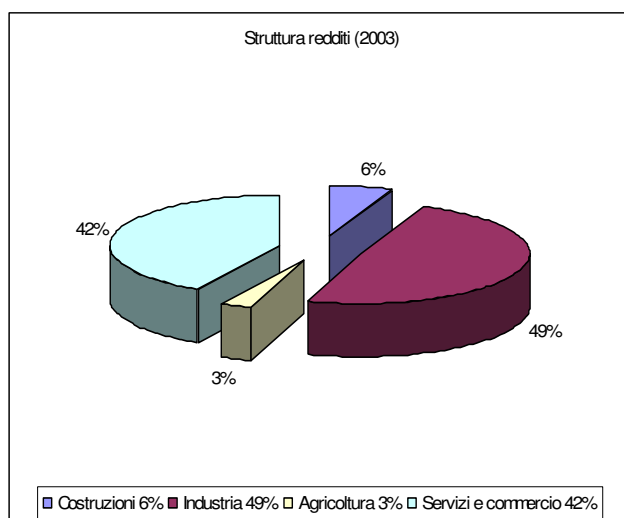


Fonte: elaborazione su dati Camera de Comerţ şi Industrie Braşov - Camera di Commercio e Industria di Braşov (www.ccibv.ro); dati in milioni di euro correnti.

Dal diagramma presentato si può notare l'aumento del PIL; questa tendenza non riguarda solo la Provincia di Braşov, ma l'intero paese; le aperture dei mercati, l'aumento degli investimenti esteri in continua crescita, la diminuzione della disoccupazione ha fatto sì che il valore del PIL sia aumentato ogni anno (va tenuto conto, comunque, dell'inflazione ancora persistente).

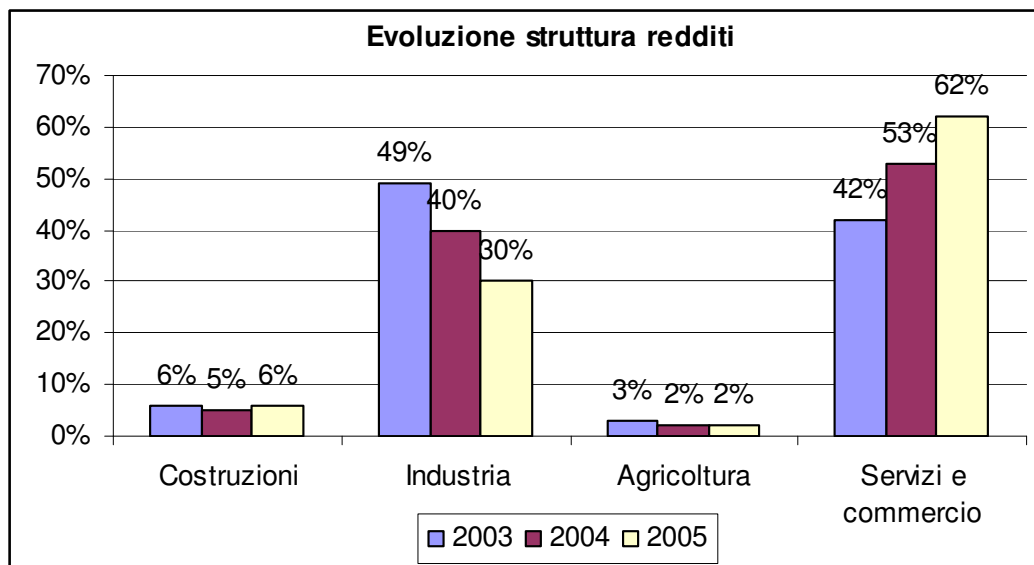
Sempre per i motivi sopraindicati, come conseguenza della stabilizzazione dell'economia, lo sviluppo di nuove attività ha condotto ad un aumento dei redditi; l'evoluzione della struttura dei redditi totali negli anni 2003, 2004 e 2005, è evidenziata nei diagramma seguenti.

Figura 24 - Composizione del reddito per macrosettori - Provincia di Braşov ,2003, 2004, 2005



Fonte: elaborazione su dati Camera de Comerţ şi Industrie Braşov - Camera di Commercio e Industria di Braşov (www.ccibv.ro).

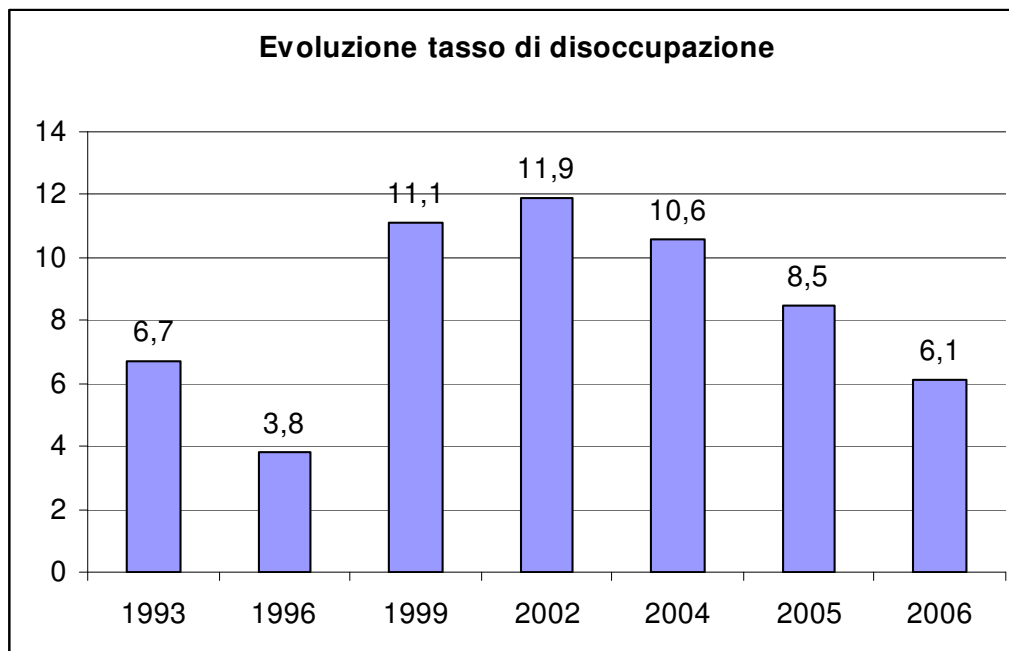
Figura 25 - Composizione del reddito - Provincia di Braşov, variazione 2003-2005



Fonte: elaborazione su dati Camera de Comerţ şi Industrie Braşov - Camera di Commercio e Industria di Braşov (www.ccibv.ro).

La disoccupazione ha conosciuto il suo massimo nel 2002 e la situazione si spiega col fatto che il processo di privatizzazione delle grandi aziende statali si era in quel periodo quasi concluso; questo ha comportato la chiusura o la riqualificazione delle grandi fabbriche. La contea di Braşov rappresentava fino agli anni '90 il polo industriale più sviluppato della Romania; la chiusura delle grandi fabbriche ha determinato anche uno spostamento della popolazione che lavorava in queste strutture verso i luoghi di origine (i lavoratori dalle zone più povere e/o meno sviluppate del paese erano stati attirati durante il periodo precedente dalle agevolazioni offerte dal sistema comunista: luogo di lavoro, case, ecc.). Lo sviluppo delle piccole e medie imprese e la presenza di molte aziende straniere ha determinato la creazione di nuovi posti di lavoro e dal 2002 il tasso di disoccupazione ha conosciuto una diminuzione, come si può osservare nel diagramma seguente.

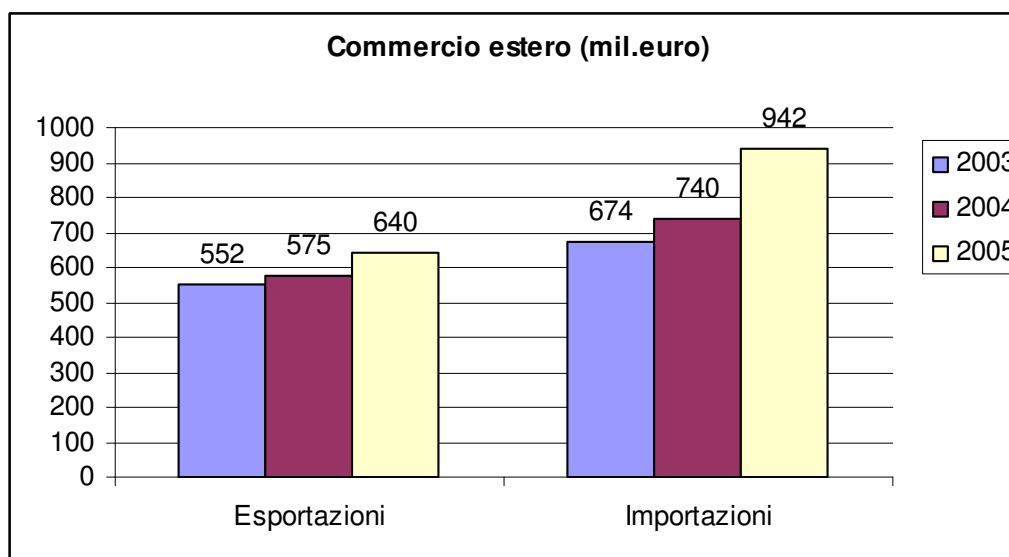
Figura 26 - Tasso di disoccupazione - Provincia di Braşov, variazione % 1993-2006



Fonte: elaborazione su dati Institutul Naţional de Statistica, Direcţia Judeţeană de Statistica Braşov - Istituto Nazionale di Statistica, Provincia di Braşov: (www.Braşov.insse.ro).

A livello della provincia di Braşov, nell'anno 2005, l'esportazione in valuta convertibile ha raggiunto il valore di 640 milioni Euro e l'import il valore di 942 milioni di euro:

Figura 27 - Commercio estero, importazioni ed esportazioni - Provincia di Braşov, 2003-2005



Fonte: elaborazione su dati Camera de Comerţ şi Industrie Braşov - Camera di Commercio e Industria di Braşov (www.ccibv.ro).

I mercati di sbocco per le esportazioni di Braşov sono: Germania, Italia, Turchia, Giordania, Stati Uniti, Francia, Austria, Ungheria, Irak, Olanda, Inghilterra, Belgio, Siria, Libano, Canada, Moldova, Cina, Egitto, Svizzera, Arabia Saudita, Libano, India, Polonia, Kuwait.

La provincia di Braşov si distingue dal punto di vista turistico, poiché detiene il primato nel turismo montano romeno. Predeal, Poiana Braşov, Paraul Rece grazie alla favorevole posizione geografica, al rilievo, alle dotazioni e alle condizioni di pernottamento e sistemazione, sono stazioni riconosciute sia per il relax sia per gli sport invernali. La fama di questi luoghi era già in precedenza consolidata. L'offerta turistica della provincia di Braşov è attualmente complessa e dispone da 39 alberghi, 2 ostelli, 27 rifugi alpini, 2 campeggi, 43 ville turistiche, condotte delle società di turismo e *catering* Poiana Braşov SA e Postavarul SA. Il turismo rurale ha conosciuto un ampio incremento nella zona Bran – Fundata – Moieciu- Râşnov.

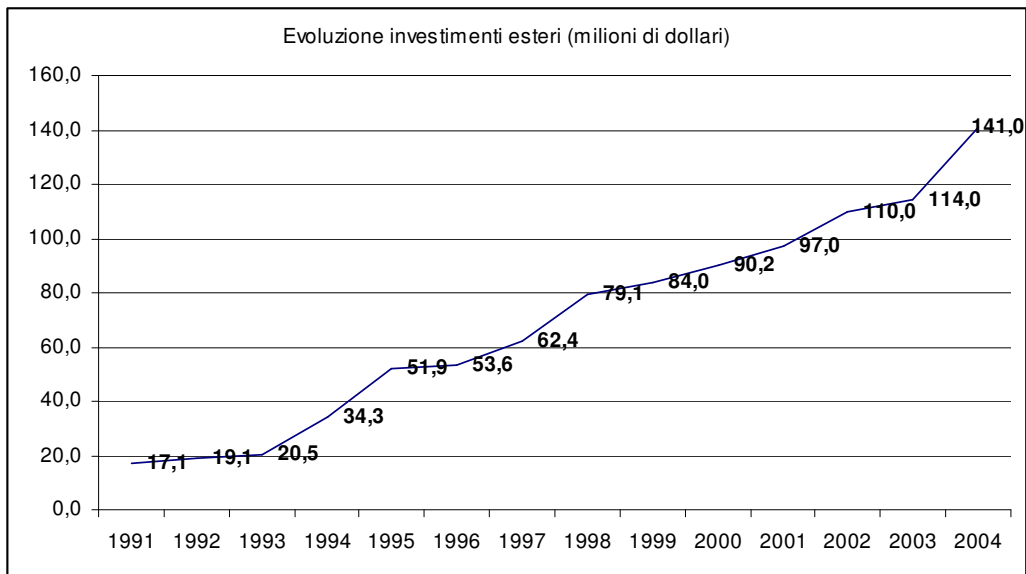
Il sistema bancario è organizzato su due livelli. Il primo è rappresentato dalla Banca Nazionale che si colloca al centro del sistema bancario; il secondo è rappresentato dalle banche commerciali insieme con altre istituzioni finanziarie di credito e d'assicurazioni. Il sistema bancario rappresenta un importante segmento del programma di riforma, le banche col loro sostegno sono direttamente coinvolte nel processo di ristrutturazione rapida ed efficiente dell'economia nazionale.

Nella provincia di Braşov esistono notevoli possibilità per investimenti: gli interessati hanno a disposizione una forte e diversificata base tecnico-materiale, una forza di lavoro qualificata in modo adeguato, un mercato di sbocco e una legislazione che garantisce i diritti degli investitori stranieri in Romania.

Per quanto riguarda il livello dell'investimento straniero diretto, il valore del capitale sociale sottoscritto in valuta nella provincia di Braşov, raggiungeva alla fine dell'anno 2005 il valore di 196 milioni USD.

Il valore del patrimonio delle società con apporto straniero al capitale supera i 370 milioni USD.

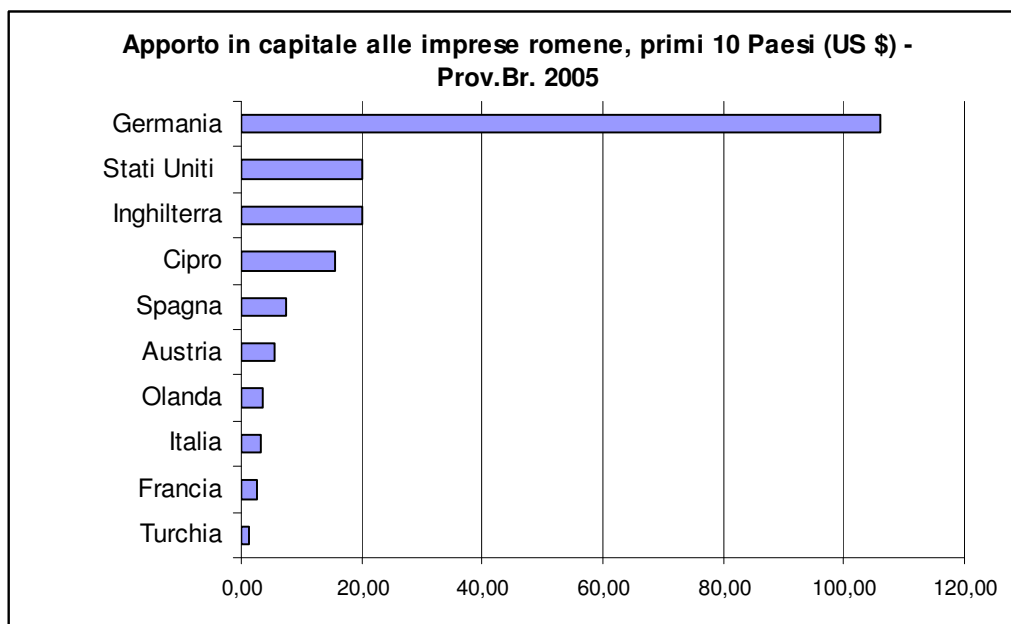
Figura 28 - Investimenti Diretti Esteri - Provincia di Braşov, 1991-2004



Fonte: elaborazione su dati Camera de Comerţ şi Industrie Braşov - Camera di Commercio e Industria di Braşov (www.ccibv.ro).

Nella classifica degli investimenti stranieri diretti per paesi di provenienza, al primo posto si colloca la Germania seguita dagli Stati Uniti, dall’Inghilterra, da Cipro , Spagna, Austria, Olanda e Italia.

Figura 29 - Apporto in capitale alle imprese (US\$), primi 10 Paesi - Provincia di Braşov, 2005



Fonte: elaborazione su dati Camera de Comerț și Industrie Brașov - Camera di Commercio e Industria di Brașov (www.ccibv.ro).

5.3.2.2. Presentazione della Provincia di Bologna

La provincia di Bologna, il cui capoluogo è la città omonima, è situata nella parte centrale della Regione Emilia Romagna. La provincia di Bologna ha una superficie di 3.702 kmq, corrispondente al 1,2% del territorio del paese e pari al 16,7% della superficie della regione ed è costituita da 60 comuni.

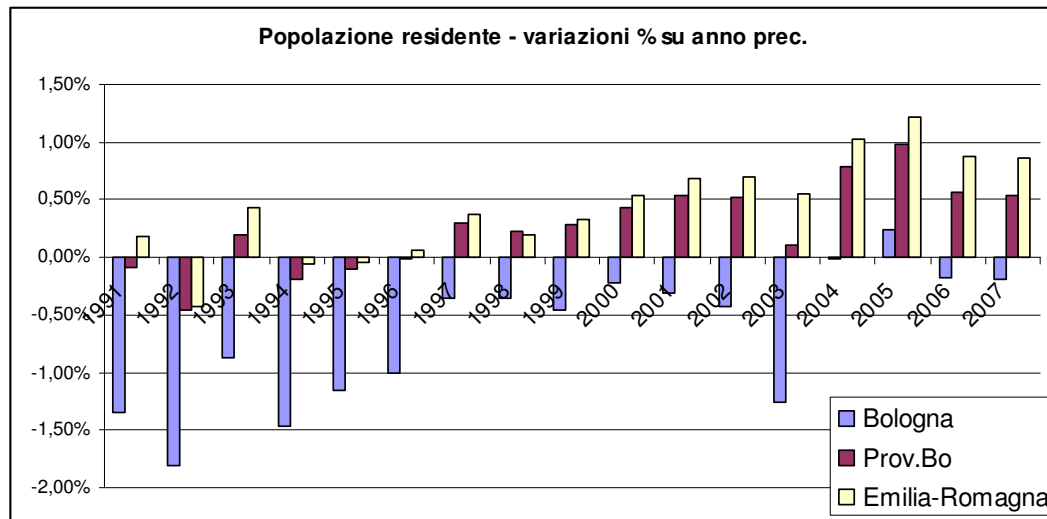
Sul territorio della Provincia sono presenti quattro Comunità Montane.

Figura 30 - Provincia di Bologna



Secondo il Servizio Studi per la Programmazione, Ufficio di Statistica della Provincia di Bologna, la popolazione della provincia è di 954.682 abitanti al 31 dicembre 2006, con una densità media è di 250 abitanti/km². Il comune di Bologna, capoluogo della provincia, aveva alla stessa data una popolazione di 373.000 abitanti.

Figura 31 - Popolazione residente - Emilia-Romagna, Prov.Bologna e capoluogo (var.% anno prec.), 1990-2007



Fonte: elaborazione su dati Regione Emilia-Romagna.

Negli ultimi anni si è osservato una perdita della popolazione della città capoluogo a tutto vantaggio del resto del territorio provinciale; il capoluogo ha perso negli ultimi dieci anni 2,8% degli abitanti, rispetto un aumento di 4,8% della popolazione dell'intera provincia (dal 910.593 al 954.682). Prendendo in considerazione la variazione degli ultimi dieci anni della associazioni comunali, gli aumenti più significativi riguardano la Valle del Samoggia con + 15,9% e le associazioni Terre di Pianura (+14,5%), Reno Galliera (+15,4%) e Terre d'Acqua (+13,3%); i comuni Sala Bolognese, Castello d'Argile e San Giorgio di Piano hanno conosciuto l'incremento più significativo.

Oltre alla Città di Bologna, soltanto cinque comuni contano più di ventimila abitanti: Imola (66.658), Casalecchio di Reno (34.524), San Lazzaro di Savena (30.228), San Giovanni in Persiceto (25,685) e Castel San Pietro Terme (20.020).

Considerando adesso il tema della presenza degli stranieri sul territorio della Provincia di Bologna, si osserva l'incidenza sul totale della popolazione; al 31 dicembre 2006, nella Provincia di Bologna il numero di residenti cittadini stranieri era di 65.790 rappresentando il 6,9% della popolazione; nel comune di Bologna risiedono un numero di 30.319 cittadini stranieri (rappresentando 8,1% della popolazione). La zona in cui la presenza di cittadini stranieri è più significativa è rappresentata dalla fascia appenninica, nei comuni di Vergato, Grizzana Morandi, Marzabotto, Loiano, Monghidoro. Questo fenomeno si spiega per il fatto che la distanza del capoluogo e un mercato immobiliare a prezzi più bassi offrono condizioni di vita più convenienti agli immigrati.

Per quanto riguarda il movimento naturale, occorre precisare che nel anno 2006 gli stranieri nati nella Provincia di Bologna sono stati 1.323 (e deceduti 55); confrontando con la popolazione italiana (come si può osservare nella tabella) risulta evidente il tasso di natalità più alto fra la popolazione straniera; la differenza si spiega attraverso il fatto che gli immigrati sono giovani e con più alta propensione a dare alla luce figli.

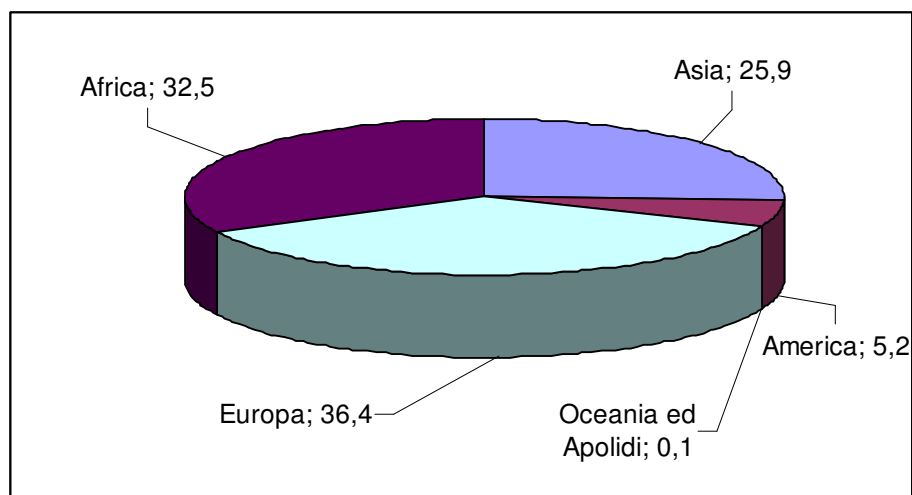
Tabella 31 - Tassi di natalità per mille abitanti; confronto popolazione residente in complesso e straniera - Prov. di Bologna, 2002-2006

Natalità per mille abitanti	popolazione in complesso					popolazione straniera				
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006
Provincia di Bologna	8,7	8,5	9	8,8	9,2	22,4	21	23,9	21,2	2,8

Fonte: Provincia di Bologna, Ufficio di statistica

Con riguardo alle zone di provenienza, la maggior parte degli immigrati arrivano dal vecchio continente, (36,3%), dall’Africa (32,5%), dall’Asia (25,9%), dal Continente Americano (5,2%) e dall’Oceania (0,1%, compresi gli apolidi).

Figura 32 - Stranieri residenti per continente di provenienza al 31 dicembre 2006 - Prov. di Bologna, 2006



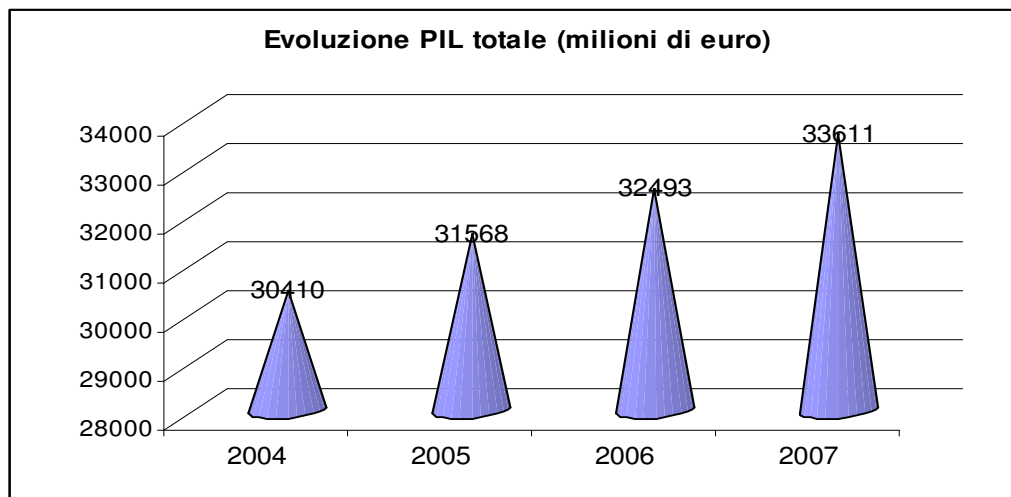
Fonte: elaborazione su dati Istat

Il mondo imprenditoriale della Provincia di Bologna è caratterizzato da una presenza numerosa di imprese iscritte nel Registro delle Imprese della provincia di Bologna; alla fine dell’anno 2007 si contavano un numero totale di 97.978 agenti economici, dei quali:

- società di capitali 23.261
- società di persone 21.832
- imprese individuali 50.538
- altre forme 2.347

Per quanto riguarda il PIL, secondo le elaborazioni realizzate dalla camera di Commercio di Bologna, la Provincia di Bologna si trova al sesto posto tra il totale di 103 province italiane; il prodotto interno lordo realizzato nell'anno 2007 nella provincia di Bologna, è stato di circa 33.611 milioni di euro.

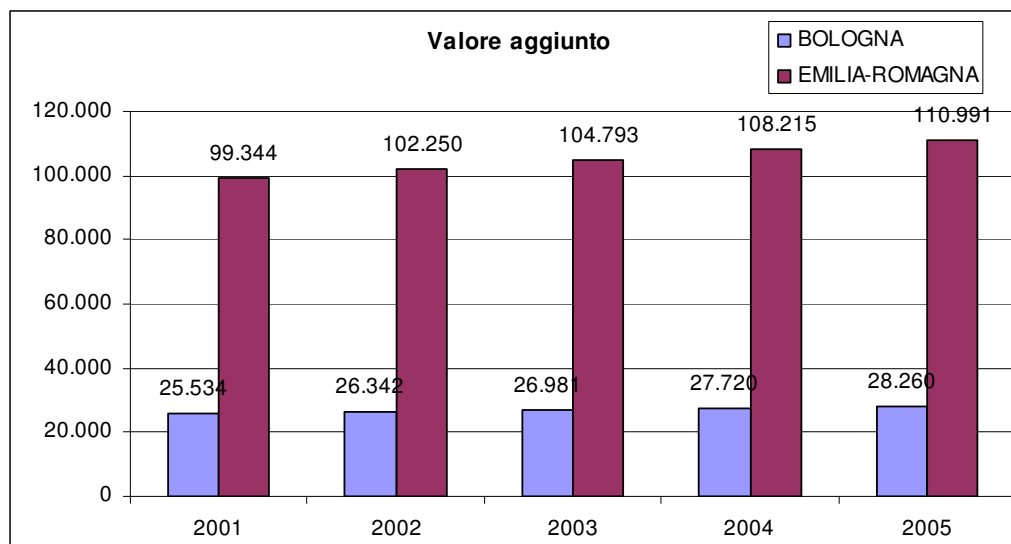
Figura 33 - Evoluzione del PIL - Provincia di Bologna, 2004-2007



Fonte: elaborazione su dati Camera di Commercio di Bologna.

Nell'anno 2007, la Provincia di Bologna ha raggiunto il secondo posto nella graduatoria del PIL pro-capite (Milano si è confermata la prima); inoltre seguono anche le Province di Modena e Parma (tutte le Province Emiliano Romagnole si trovano nella prima metà della graduatoria; la Provincia di Bologna raggiunge una crescita di 2,01% rispetto al 2006, con 35,2 mila euro pro-capite (39,4 mila euro Milano e 14,6 mila euro Crotone); la ricchezza prodotta di un bolognese quindi rappresenta 1,36 volte la ricchezza di un italiano medio e 2,42 volte quella di un residente nella Provincia di Crotone. In termini assoluti la Provincia di Bologna è nella settima posizione. Realizzando un confronto temporale dal 2004 si nota una crescita del PIL, raggiungendo nei quattro anni una crescita di 8,60%.

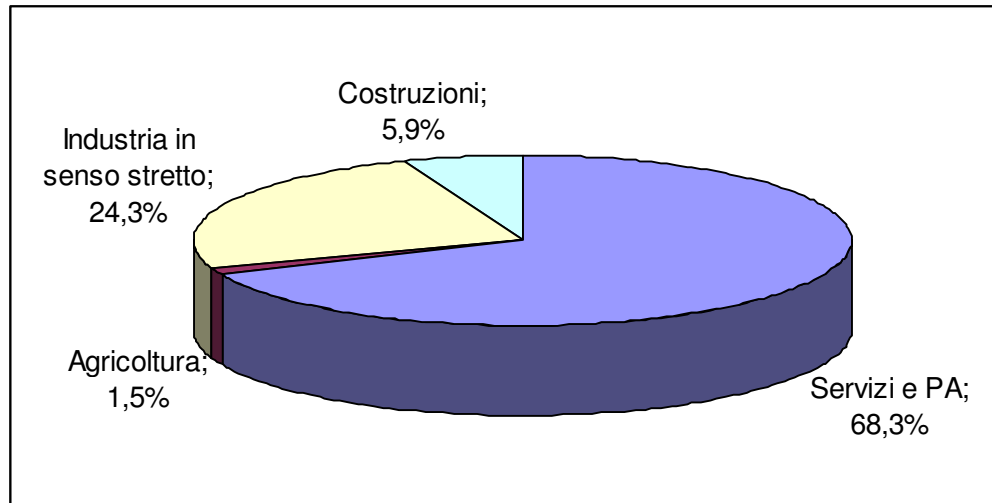
Figura 34 - Valore aggiunto ai prezzi base – Provincia di Bologna 2001/2005



Fonte: elaborazione su dati Istat. Valori a prezzi correnti, milioni di euro.

La struttura dei redditi della Provincia di Bologna, in particolare la quota con la quale i vari settori partecipano alla formazione del reddito nel 2005 è divisa nella seguente modalità (fra parentesi si presenta la variazione rispetto all'anno 2004): agricoltura 1,5% (-0,2%), l'industria 24,3% (-0,5%), le costruzioni 5,9% (-0,5%) e per il totale servizi (commercio, pubblici esercizi, trasporti, credito, ecc) 68,3% (+0,7%), come si può osservare nella successiva figura:

Figura 35 - Contributo settori a formazione reddito - Provincia di Bologna, 2005



Fonte: elaborazione su dati Unioncamere, Istituto G.Tagliacarte

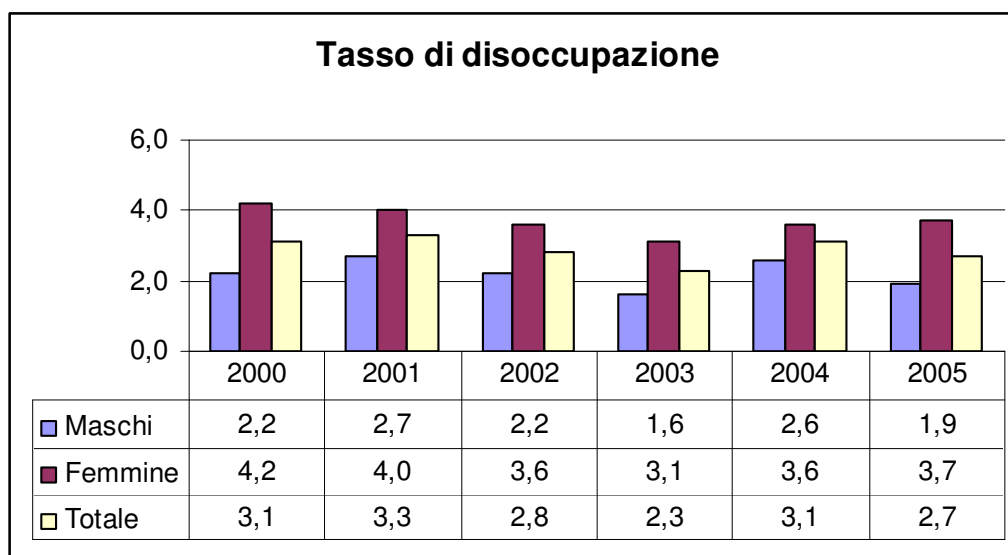
Con riguardo al reddito disponibile, i dati relativi al 2003 e 2004 dimostrano il fatto che la Provincia di Bologna abbia il valore del PIL pro-capite più alto fra le province della regione Emilia Romagna; nel anno 2004 rappresentava 20.820 euro, mentre la media regionale era di 20.007 euro e rispettivamente di 16.080 euro, la media nazionale;

Per quanto riguarda l'occupazione, secondo i dati ISTAT (rilevazione sulle Forze Lavoro – Media 2006), nella Provincia di Bologna, in agricoltura la popolazione era occupata per una percentuale di 2,7, nell'industria per il 26,8%, nelle costruzioni il 6,1% e il 64,5% nei servizi.

Il tasso di disoccupazione ha variato dal 2000 al 2005 intorno al 3% (più alto il tasso di disoccupazione femminile), come si può osservare nella seguente figura.

La popolazione attiva rappresenta il 54,3% del totale.

Figura 36 - Tasso di disoccupazione - Provincia di Bologna, 2000-2005

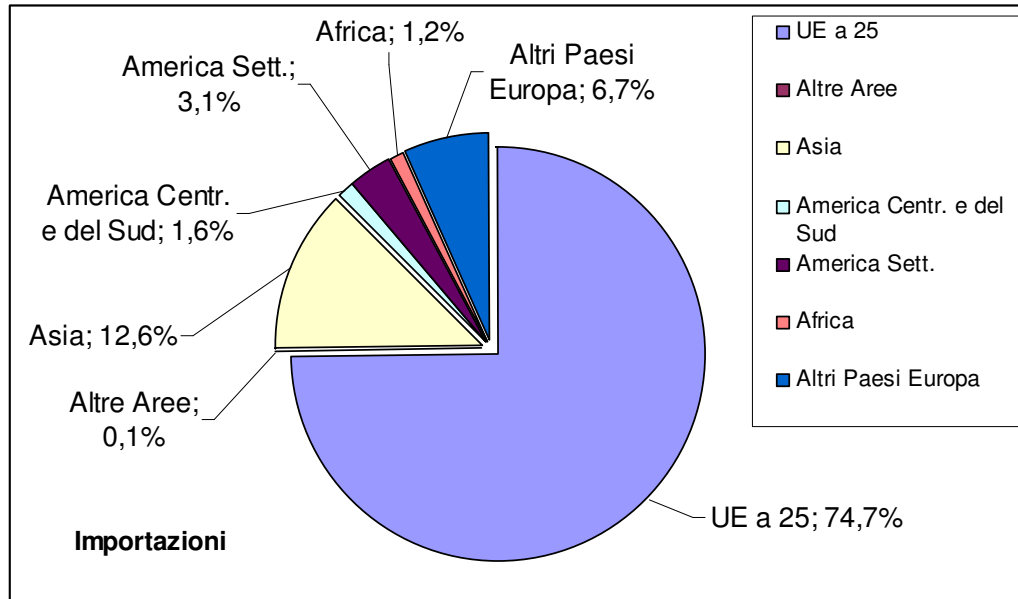


Fonte: Istat - Elaborazione: Ufficio Statistica Camera di Commercio di Bologna

Per quanto riguarda invece il commercio estero, la Provincia di Bologna ha registrato nel 2006 un saldo positivo, di oltre 4 miliardi di euro, 1,4% in più rispetto al 2005 per le importazioni e per le esportazioni + 4,6%. La ripresa delle esportazioni della Provincia di Bologna è stata registrata negli anni 2004 e 2005, e poi diminuire nuovamente nel 2006. La maggior parte dei beni importati sono rappresentati dalla produzione del settore metalmeccanico, pari al 56,2%, seguito della chimica, plastica e moda; le esportazioni invece, sono rappresentate dal settore metalmeccanico con una percentuale di 72,6%, seguito dalla moda (9,1%) e della chimica, gomma e plastica (8,5%).

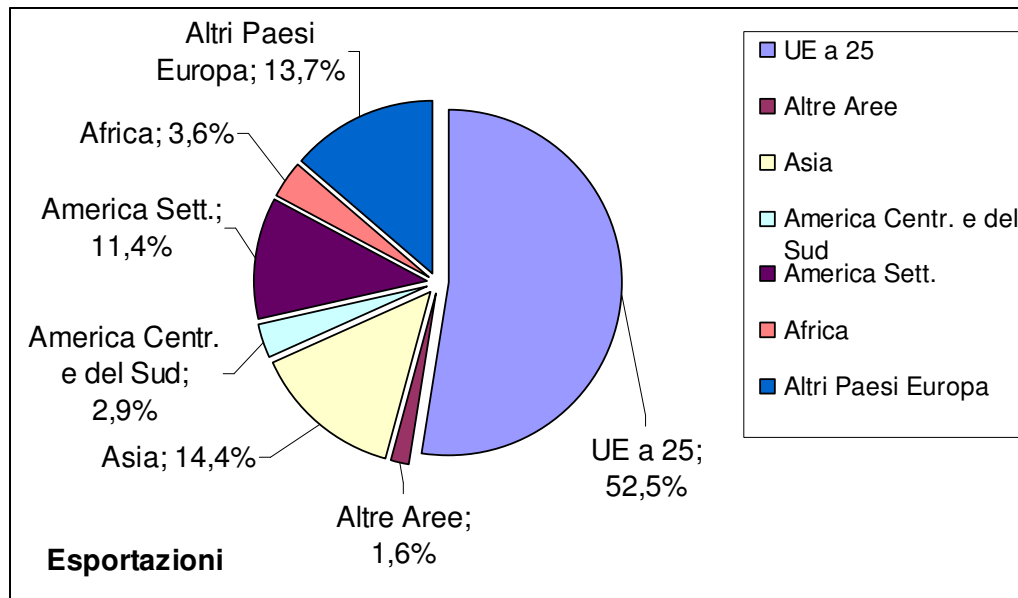
Per quanto riguarda le aree geografiche di provenienza delle importazioni e di destinazione delle esportazioni, le due figure seguenti propongono un quadro di sintesi.

Figura 37 - Principali Paesi di Importazione - Provincia di Bologna, 2004



Fonte: Starnet – Elaborazione Camera di Commercio di Bologna

Figura 38 - Principali Paesi di Esportazione - Provincia di Bologna, 2004



Fonte: Starnet – Elaborazione Camera di Commercio di Bologna

5.3.3. Le due aree montane di riferimento, nelle Province di Bologna e Braşov

Le ragioni alla base della scelta di aree appartenenti a contesti a diverso grado di sviluppo si ricollegano ad aspetti di confrontabilità in termini geografici e demografici, alla presenza di criticità simili, alla presenza di progetti di sviluppo legati ai processi in atto di riqualificazione della vocazione turistica ed in generale delle opportunità legate alle specificità ambientali. Come già accennato per quanto riguarda la Provincia di Bologna l'area scelta è rappresentata dalle quattro Comunità Montane presenti sul territorio, invece per la Provincia di Braşov sono stati selezionati ventitre comuni montani collocati nella parte sud della Provincia.

La popolazione delle quattro Comunità Montane rappresenta 14,78% del totale della popolazione della Provincia di Bologna (141.792 abitanti sul totale provinciale di 944.297), popolazione che occupa una superficie di 3.702,41 kmq (43,96% rispetto alla superficie provinciale); i ventitre comuni della Provincia di Braşov rappresentano in termini di popolazione il 24,47% della popolazione totale (595.211 abitanti), avendo a disposizione una superficie di 2.209,40 kmq sul totale provinciale di 5.363,00 kmq. Entrambe aree scelte si collocano nella parte sud delle due province.

Tabella 32 - Confronto tra le aree di riferimento: superficie e popolazione dei Comuni

	<u>Comuni</u>	Superficie (kmq)	Popolazione	<u>Comuni</u>	Superficie (kmq)	Popolazione
1	Bran	67,85	5.316	Castiglione dei Pepoli	65,81	6.042
2	Cristian	27,73	3.952	Loiano	52,43	4.153
3	Dragus	24,78	1.202	Monghidoro	48,18	3.739
4	Fundata		1.017	Monterenzio	105,44	5.226
5	Ghimbav	28,08	5.100	Monzuno	65,02	5.523
6	Hârşeni	151,50	2.258	Pianoro	107,09	16.330
7	Lisa	87,21	1.697	San Benedetto V. di Sambro	66,69	4.427
8	Moieciu	103,40	4.805	Sasso Marconi	96,52	13.976
9	Poiana Marului	94,91	3.376	Camugnano	96,47	2.101
10	Predeal	58,40	5.417	Castel D'Aiano	45,32	1.825
11	Râsnov	164,36	15.795	Castel di Casio	47,44	3.177
12	Recea	159,44	3.299	Gaggio Montano	58,68	4.824
13	Sacele	320,00	30.857	Granaglione	39,63	2.146
14	Sâmbata	47,26	1.647	Grizzana Morandi	77,28	3.739
15	Sinca Noua	86,94	1.682	Lizzano in Belvedere	85,67	2.256
16	Sinca Veche	93,65	3.537	Marzabotto	74,55	6.343
17	Tarlungeni	135,66	7.413	Porretta Terme	33,94	4.771
18	Ucea	102,18	2.124	Vergato	59,93	6.731
19	Vama Buzăului	156,63	3.377	Borgo Tossignano	29,12	3.037
20	Victoria		9.467	Casalfiumanese	81,96	2.942
21	Vistea	69,89	2.123	Castel del Rio	52,61	1.246
22	Vulcan	24,78	1.202	Fontanelice	36,6	1.816
23	Zarnesti	204,75	25.670	Bazzano	13,97	6.120
24				Castello di Serravalle	39,18	4.019
25				Crespellano	37,47	7.876
26				Monte San Pietro	74,66	10.359
27				Montevoglio	32,57	4.477
28				Savigno	54,85	2.571
	Totale	2.209,40	142.333	Totale	1679,08	141.792
	24 Comuni Provincia Brasov			28 Comuni Provincia Bologna		

Provincia	Superficie (kmq)	Popolazione	Provincia	Superficie (kmq)	Popolazione
Braşov	5.363,00	595.211	Bologna	3702,41	944.297
% rispetto Prov.	42,59%	24,47%	% rispetto Prov.	43,96%	14,78%

Fonti: elaborazione su dati: Provincia di Braşov - dati Ufficio Nazionale di Statistica, 2005; Provincia di Bologna - dati Demo-Istat, 2005.

5.4. Case Study 1: la riqualificazione della vocazione turistica della Provincia di Braşov, Romania

5.4.1. I 23 comuni della zona montana della Provincia di Braşov

L'area montuosa della Provincia di Braşov interessa numerosi comuni che occupano la parte meridionale della Provincia stessa. Tra di essi si contano due Municipi (Braşov, il capoluogo della Provincia, e Săcele), cinque Città (Ghimbav, Predeal, Râsnov, Victoria, Zărneşti), e diciassette Comuni (Bran, Cristian, Drăguş, Fundata, Hârseni, Lisa, Moieciu, Poiana Marului, Recea, Şinca Veche, Şinca Noua, Sâmbata , Târlungeni, Ucea, Vama Buzăului, Viştea, Vulcan). La distinzione amministrativa tra Municipi (Municipii), Città (Oraşe) e Comuni (Comune) è legata alle dimensioni del territorio ed alla consistenza della popolazione.

Il capoluogo della Contea, Braşov, è stato escluso dall'analisi. Le caratteristiche di montagna dell'area scelta si osserva nella mappa geografica della Provincia di Braşov, proposta in seguito.

Figura 39 - La zona montana della Provincia di Braşov - carta fisica



Come già accennato i ventitre comuni scelti sono collocati nella parte sud della Provincia coprono la superficie dall'ovest fino al confine della parte est della provincia.

Figura 40 - I 23 Comuni della zona montana della Provincia di Braşov



5.4.2. La Baseline come fonte di informazione per una strategia di sviluppo

Come già accennato precedentemente, la *baseline* rappresenta il punto di riferimento per la valutazione; in modo particolare è utile ai fini della realizzazione dell'analisi SWOT e per la valutazione al cosiddetto "anno zero"; La *baseline* serve per comprendere i problemi e per identificare le tipologie di intervento idonee, per capire i problemi di settore e i bisogni dei gruppi di popolazione e combinazioni di settore e gruppi; i possibili problemi che potrebbero emergere per la realizzazione della *baseline* sono rappresentati dalla mancanza di alcuni dati e della difficile prevedibilità dei risultati; inoltre la *baseline* fornisce informazioni socio-economiche del territorio di riferimento, inclusi i gruppi bersaglio (per esempio il numero delle PMI e le loro performance), ai fini di stabilire degli obiettivi quantificabili e abilita la stima degli effetti probabili (risultati ed impatti) delle azioni pianificate.

Successivamente verrà presentata la situazione socio economica dei 23 comuni, in base ai dati raccolti principalmente dall'Istituto Nazionale di Statistica – Ufficio Provinciale Braşov e per quanto riguarda alcuni dati delle imprese, dalla Camera di Commercio territoriale.

L'analisi inizia con uno sguardo sui principali indicatori nei 23 comuni oggetto dell'analisi: popolazione, abitazioni, il mondo imprenditoriale (con particolare riguardo al settore turistico).

Interessante si rivela l'analisi dell'andamento della popolazione dei 23 comuni. Se nei primi anni 2000 la popolazione è diminuita (sia come conseguenza dell'invecchiamento complessivo della popolazione sia in seguito all'emigrazione verso i paesi occidentali), negli ultimi anni si osserva una leggera crescita. In particolare l'aumento del numero complessivo dei residenti si osserva nei comuni confinanti col capoluogo: Cristian, Râşnov, Săcele e Ghimbav. La tendenza trova spiegazione nel fatto che la popolazione del capoluogo tende a trasferirsi fuori città; si nota infatti un parallelismo fra la diminuzione della popolazione nel capoluogo e l'aumento della stessa nei comuni confinanti, in concomitanza con l'aumento delle richieste di domicilio o residenza e l'aumento delle costruzioni ad uso abitativo. Come si rileva anche nel caso di studio italiano, sempre di più, per diversi motivi (traffico, inquinamento, ecc.), la gente tende a

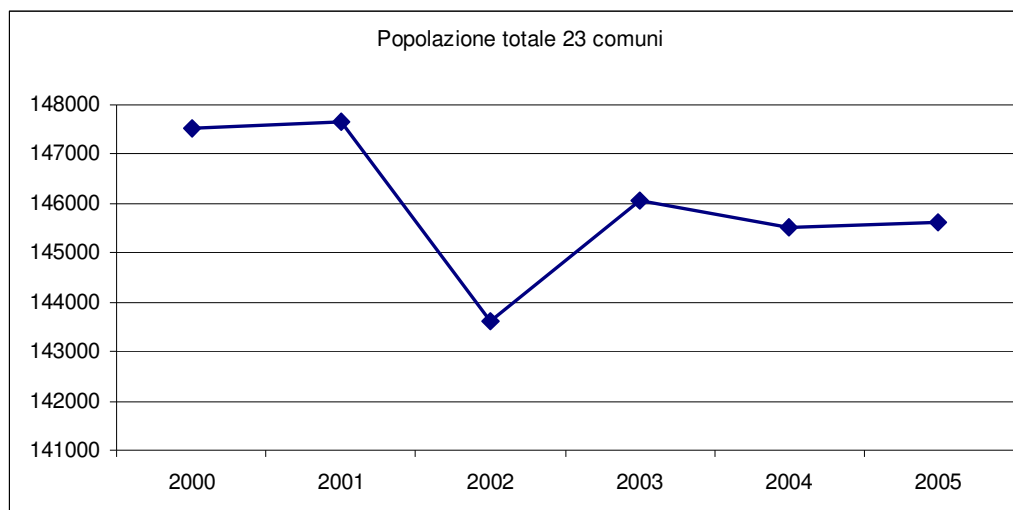
lasciare i grandi centri urbani in favore dei comuni più piccoli e più “vivibili” collocati nelle vicinanze. Non sono solo i problemi delle grandi città a determinare un tale spostamento, ma anche ragioni legate al prezzo dei terreni e delle abitazioni. Nel caso della Romania, ormai da circa due, tre anni i prezzi dei terreni e delle abitazioni al di fuori delle città sono aumentati in modo esponenziale, essendo tale crescita determinata e sostenuta dalla domanda in continuo aumento. Nella tabella proposta di seguito si osservano le variazioni della popolazione nei 23 comuni tra il 2000 ed il 2005.

Tabella 33 - Popolazione totale – 23 Comuni Prov. Braşov, variazioni 2000-2005

Indicatore: popolazione totale								Variaz.	Variaz.
23 Comuni	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-05	2004-05	
1 Bran	5598	5576	5363	5367	5353	5334	-4,72%	-0,35%	
2 Cristian	4017	4040	3868	3919	4026	4110	2,32%	2,09%	
3 Drăguş	-	-	-	-	1245	1189	-	-4,50%	
4 Fundata	1002	994	1010	974	948	916	-8,58%	-3,38%	
5 Ghimbav	5484	5524	5030	5075	5185	5264	-4,01%	1,52%	
6 Hârseni	2121	2070	2177	2166	2210	2200	3,72%	-0,45%	
7 Lisa	1712	1699	1628	1634	1666	1614	-5,72%	-3,12%	
8 Moieciu	4864	4842	4802	4793	4767	4738	-2,59%	-0,61%	
9 Poiana Marului	0	4846	3439	3504	3435	3367	-	-1,98%	
10 Predeal	6547	6420	5617	5425	5417	5232	-20,09%	-3,42%	
11 Râsnov	16108	15943	15520	15699	15795	15882	-1,40%	0,55%	
12 Recea	2943	2942	3118	3116	3135	3122	6,08%	-0,41%	
13 Săcele	30205	30486	30039	30455	30857	31192	3,27%	1,09%	
14 Sâmbata	-	-	-	1433	1475	1454	-	-1,42%	
15 Şinca Noua	-	-	1626	1615	1641	1637	-	-0,24%	
16 Şinca	3473	3431	3591	3628	3628	3613	4,03%	-0,41%	
17 Târlungeni	7045	7168	7322	7463	7608	7657	8,69%	0,64%	
18 Ucea	-	2042	2126	2168	2197	2214	-	0,77%	
19 Vama Buzăului	3382	3414	3321	3335	3330	3331	-1,51%	0,03%	
20 Victoria	10745	10789	9669	9723	9465	9393	-12,58%	-0,76%	
21 Viştea	-	3102	3318	3314	2115	2067	-	-2,27%	
22 Vulcan	5535	5596	5592	5620	4346	4450	-19,60%	2,39%	
23 Zărneşti	26650	26732	25446	25644	25670	25651	-3,75%	-0,07%	
TOTALE	147519	147656	143622	146070	145514	145627	-1,28%	0,08%	
Variazione dall'anno 2000		0,09%	-2,64%	-0,98%	-1,36%	-1,28%			
Variazione dall'anno precedente		0,09%	-2,73%	1,70%	-0,38%	0,08%			

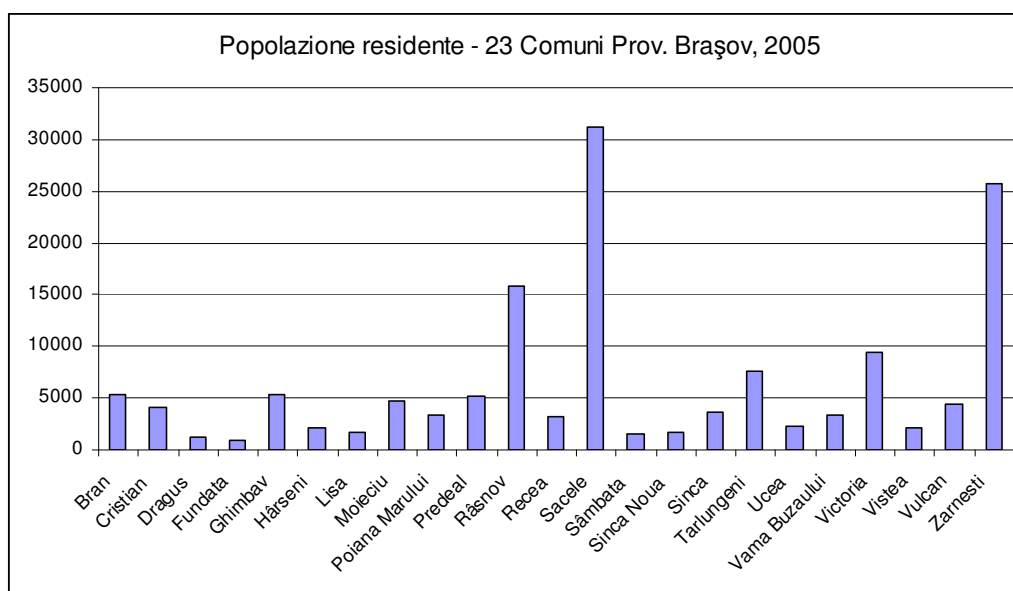
Fonte: elaborazione sui dati Ufficio di Statistica, Provincia di Braşov

Figura 41 - Popolazione residente totale –23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005



Fonte: elaborazione sui dati Ufficio di Statistica, Provincia di Braşov

Figura 42 - Popolazione residente per comune - 23 Comuni Prov. Braşov, 2005



Fonte: elaborazione sui dati Ufficio di Statistica, Provincia di Braşov

La Provincia di Braşov è caratterizzata da una densità della popolazione sopra la media del paese, cioè circa 118 abit./kmq contro i 91 abit./kmq della media nazionale. Nei ventitre comuni oggetto dell'analisi la situazione si presenta diversamente; alcuni comuni collocati nelle vicinanze del capoluogo hanno conosciuto un leggero aumento della popolazione, ed un conseguente aumento anche della densità della popolazione, restando comunque sotto la media. Pur se con alcune eccezioni (Ghimbav con 182abit./kmq, Zărneşti con 125abit./kmq), la media dei ventitre comuni è di

62,31abit./kmq. La popolazione complessivamente dispone quindi di grande superficie di terra; anche se prevalentemente l'area è montagnosa, e pertanto la disponibilità di terra rappresenta una grande opportunità. Alcuni comuni, Hârșeni e Recea per esempio, hanno una densità di molto bassa, rispettivamente di 14,95abit./kmq e 20,69abit./kmq.

Per quanto riguarda il mercato delle costruzioni abitative si osserva nel periodo di analisi, 2000-2005, un leggero aumento del loro numero. Tale aumento è più significativo per il numero delle abitazioni nei due comuni con vocazione turistica già consolidata (Predeal e Moieciu). Anche alcune delle località dove il turismo ha cominciato a svilupparsi (Vama Buzăului e Zărnești) mostrano segni di crescita. Nel comune di Zărnești il numero delle abitazioni è aumentato non solo come conseguenza dello sviluppo turistico che ha caratterizzato in tempi molto recenti la città, ma anche per il fatto che sul territorio del comune si è costruito un parco industriale; la nascita del parco industriale ha determinato delle variazioni interessanti sia in termini di occupazione che di incremento della popolazione.

Inoltre la tendenza della popolazione di migrare dalle grandi città verso i comuni confinanti ha ulteriormente spinto lo sviluppo del mercato delle abitazioni private, fuori dalle grandi città, e al tempo stesso lo sviluppo del settore delle costruzioni. Nella tabella successiva è possibile osservare con facilità le tendenze in quanto sopra brevemente spiegato.

Tabella 34 - Numero totale abitazioni - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005

23 Comuni	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Variatz. 2000- 05	Variatz. 2004- 05
1 Bran	2311	2223	2235	2252	2274	2304	-0,30%	1,32%
2 Cristian	1354	1430	1436	1439	1453	1476	9,01%	1,58%
3 Drăguş	0	0	0	0	424	424	-	0,00%
4 Fundata	602	605	616	616	626	635	5,48%	1,44%
5 Ghimbav	1637	1745	1748	1763	1775	1804	10,20%	1,63%
6 Hârseni	990	882	883	886	887	889	10,20%	0,23%
7 Lisa	729	745	757	751	754	760	4,25%	0,80%
8 Moieciu Poiana	1623	1793	1818	1862	1897	1947	19,96%	2,64%
9 Marului	1772	1756	1766	1768	1771	1775	0,17%	0,23%
10 Predeal	2868	2870	2912	2952	2995	3087	7,64%	3,07%
11 Râsnov	4919	5093	5103	5118	5142	5166	5,02%	0,47%
12 Recea	1350	1346	1352	1355	1355	1356	0,44%	0,07%
13 Săcele	9069	9984	10015	10039	10191	10271	13,25%	0,79%
14 Sâmbata	ND	0	0	672	678	686	-	1,18%
15 Şinca Noua	0	0	0	505	505	507	-	0,40%
16 Şinca	1426	1428	1429	924	924	928	34,92%	0,43%
17 Târlungeni	2349	2399	2401	2404	2407	2415	2,81%	0,33%
18 Ucea Vama	921	964	966	975	986	994	7,93%	0,81%
19 Buzăului	942	1070	1073	1078	1078	1078	14,44%	0,00%
20 Victoria	3260	3349	3366	3367	3367	3370	3,37%	0,09%
21 Viştea	1603	1626	1626	1629	1205	1208	24,64%	0,25%
22 Vulcan	1557	1805	1814	1819	1366	1377	11,56%	0,81%
23 Zărneşti	7871	8353	8365	8375	8386	8401	6,73%	0,18%
TOTALE	49153	51466	51681	52549	52446	52858	7,54%	0,79%
Variazione dall'anno 2000		4,71%	5,14%	6,91%	6,70%	7,54%		
Variazione dall'anno precedente		4,71%	0,42%	1,68%	-0,20%	0,79%		

Fonte: elaborazione sui dati Ufficio di Statistica, Provincia di Braşov

La tendenza della popolazione di cambiare casa o costruire la seconda casa fuori città ha determinato uno sviluppo anche degli altri settori come i servizi e il commercio attraverso l'aumento della domanda nelle località di riferimento; questo fenomeno ha indotto quindi una crescita del numero delle imprese.

Per quanto riguarda la presenza imprenditoriale nei ventitre comuni scelti per l'analisi, si può affermare che l'andamento del numero delle imprese (in maggioranza piccole e

medie) è differenziato da comune a comune. Se complessivamente il numero delle imprese è in leggero aumento in tutti i comuni, in alcuni comuni la tendenza di aumento è più significativa; nella tabella successiva si può osservare il numero delle imprese registrate nel Registro Imprese, per ogni comune, negli anni 2000-2005.

Tabella 35 - Imprese registrate per comune – 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005

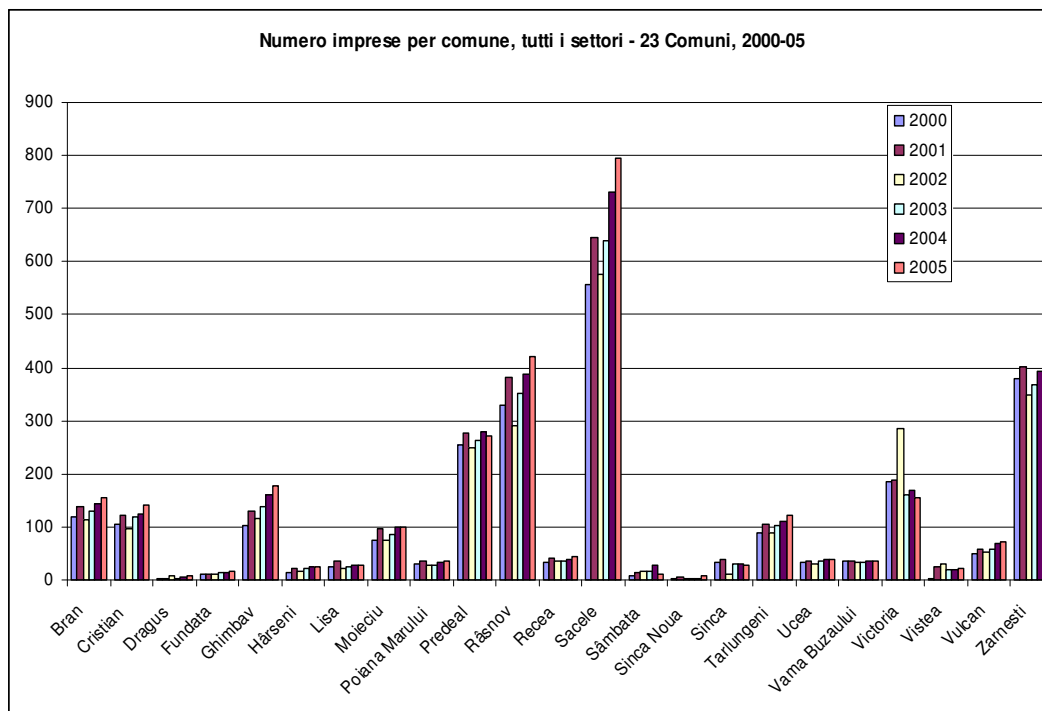
Numero totale imprese/comune							Variaz. 2000-05	Var.ass. 2000-05	
23 Comuni	2000	2001	2002	2003	2004	2005			
1	Bran	118	138	113	130	144	156	32,20%	38
2	Cristian	104	123	97	120	124	142	36,54%	38
3	Drăguş	3	3	8	4	5	8	166,67%	5
4	Fundata	10	11	11	13	15	18	80,00%	8
5	Ghimbav	103	129	116	139	161	178	72,82%	75
6	Hârseni	15	22	18	21	24	26	73,33%	11
7	Lisa	25	35	21	24	27	29	16,00%	4
8	Moieciu	76	96	74	86	99	99	30,26%	23
9	Poiana Marului	30	36	29	29	32	36	20,00%	6
10	Predeal	254	277	248	262	280	271	6,69%	17
11	Râsnov	330	383	292	353	387	421	27,58%	91
12	Recea	34	42	36	37	38	43	26,47%	9
13	Săcele	556	644	575	639	730	794	42,81%	238
14	Sâmbata	9	15	18	18	27	12	33,33%	3
15	Şinca Noua	4	5	4	3	4	7	75,00%	3
16	Şinca	33	40	12	31	31	29	-12,12%	-4
17	Târlungeni	89	104	90	102	111	121	35,96%	32
18	Ucea	33	36	30	37	38	38	15,15%	5
19	Vama Buzăului	35	37	33	34	36	36	2,86%	1
20	Victoria	186	188	284	161	170	156	-16,13%	-30
21	Viştea	4	25	30	19	20	23	475,00%	19
22	Vulcan	49	58	53	57	68	71	44,90%	22
23	Zărneşti	379	402	350	367	392	423	11,61%	44
Totale		2479	2849	2542	2686	2963	3137		
Variazione dall'anno 2000			14,93%	2,54%	8,35%	19,52%	26,54%		
Variazione dall'anno precedente			14,93%	-10,78%	5,66%	10,31%	5,87%		

Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

L'esame dei dati riguardanti l'imprenditorialità nei comuni analizzati permette di rappresentare graficamente il numero totale di imprese registrate, per comune, in serie storica; si osserva facilmente l'andamento positivo del numero di imprese in quasi tutti i comuni scelti. Alcuni comuni (Predeal, Râşnov, Săcele, Zărneşti) sono meglio

rappresentati dal punto di vista imprenditoriale; in questo gruppo di comuni il numero totale di imprese/comune è di sopra 200 unità.

Figura 43 - Numero imprese per comune, tutti i settori - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005

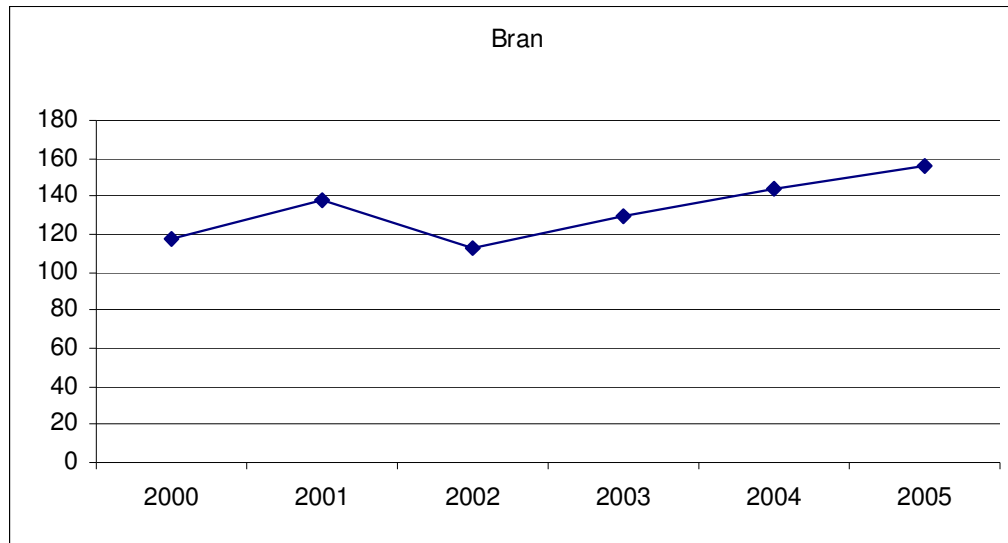


Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

Alcuni comuni sono caratterizzati da un aumento più significativo del numero delle imprese presenti sul territorio; la spiegazione di questa tendenza consiste nel fatto che i comuni collocati nelle vicinanze del capoluogo hanno la tendenza di svilupparsi molto più in fretta che i comuni collocati a distanze più significative. Per dare riscontro a quanto detto si propone un approfondimento sulla demografia delle imprese presenti in alcuni comuni che hanno conosciuto un aumento significativo dell'imprenditorialità: Bran, Cristian, Ghimbav, Râşnov e Zărneşti.

Nel comune di Bran (comune che ospita il Castello di Bran, famoso per la leggenda che lo lega alla figura di Dracula e quindi meta turistica consolidata), l'aumento del numero di imprese è stato più significativo grazie all'attività turistica in continuo aumento; in parallelo con lo sviluppo turistico si sono sviluppate anche attività commerciali e di servizi.

Figura 44 - Numero totale imprese - Comune di Bran, 2000-2005

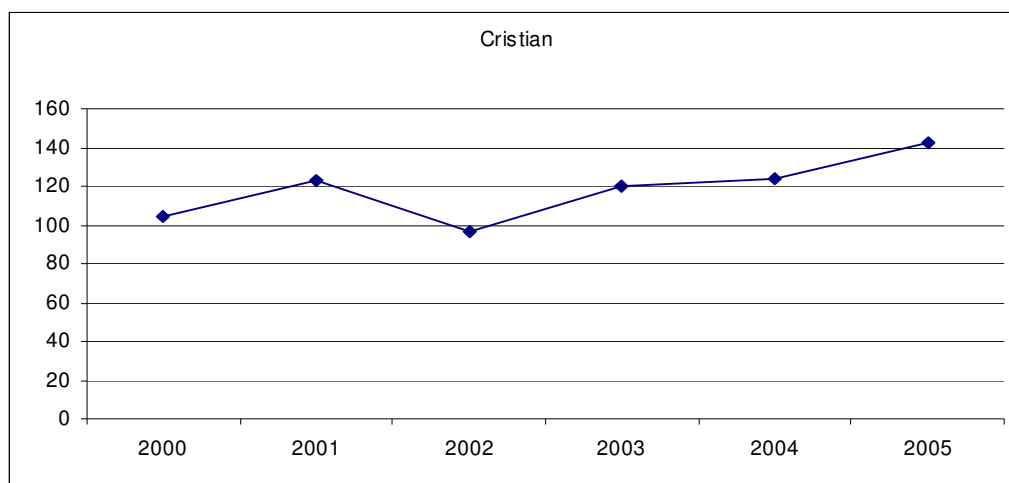


Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

I successivi quattro comuni nominati (Cristian, Ghimbav, Râşnov e Zărneşti) sono caratterizzati da un aumento graduale dell'imprenditorialità grazie alla loro collocazione geografica (sono tutti confinanti col capoluogo) e ad un progressivo spostamento delle attività manifatturiere dal capoluogo verso comuni limitrofi, attratte dai prezzi più bassi, della disponibilità di terreni e di forza lavoro. Nelle seguenti figure si osserva tale tendenza all'aumento del numero di imprese nei comuni menzionati.

Il Comune di Cristian è collocato nelle immediate vicinanze del capoluogo ed è facilmente raggiungibile; la presenza di infrastrutture e servizi ha caratterizzato in modo positivo l'insediamento di diverse imprese sul territorio comunale, come si può osservare in figura.

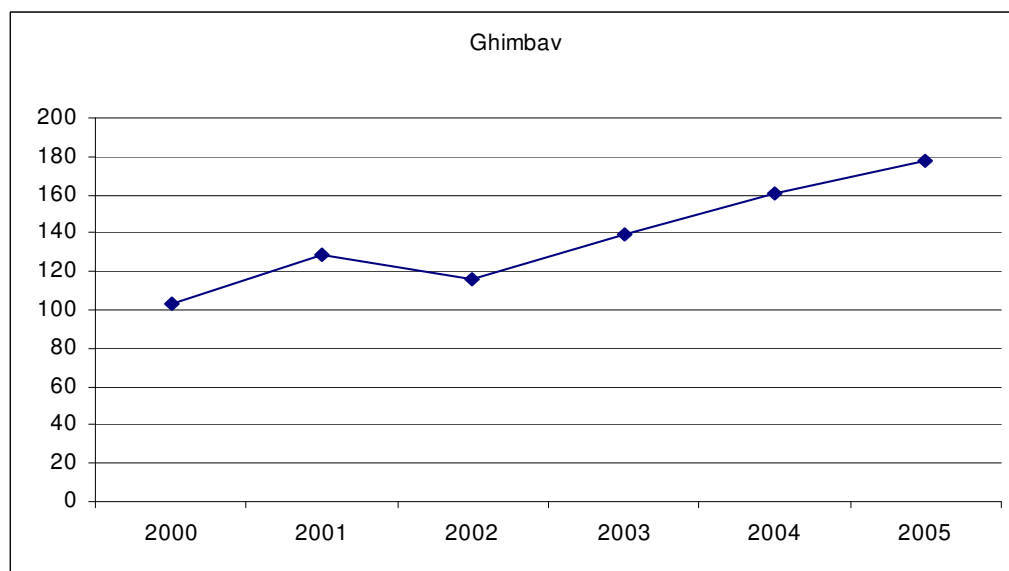
Figura 45 - Numero totale imprese - Comune di Cristian, 2000-2005



Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

Il comune di Ghimbav è sempre stato uno dei più ricchi comuni nella Provincia di Braşov; dotato di infrastrutture e collocato sulla principale asse stradale Bucuresti-Braşov-Sibiu-Oradea-Budapest. Ghimbav rappresenta una destinazione sia abitativa, per chi vuole abitare fuori città, che imprenditoriale vista la disponibilità di terreni. L'aumento del numero complessivo di imprese che si osserva nella successiva figura trova interpretazione anche in vista della costruzione dell'aeroporto internazionale proprio sul territorio comunale, ulteriore conferma delle potenzialità del comune in continuo aumento.

Figura 46 - Numero totale imprese - Comune di Ghimbav, 2000-2005

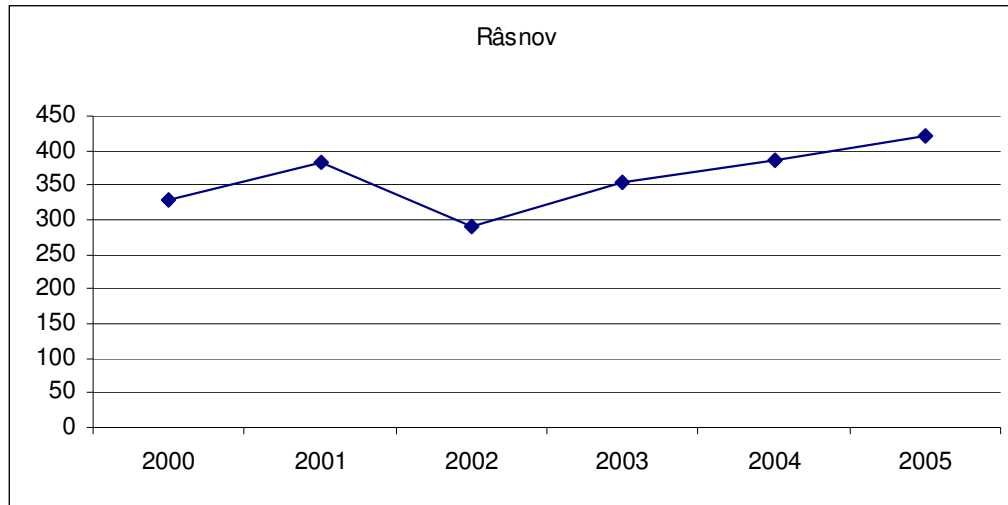


Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

Anche nel Comune di Râşnov la situazione si presenta simile con quella del Comune di Cristian; il comune è dotato di infrastrutture e servizi, ben collegato col capoluogo e con

le principali strade; in più il comune ha anche una vocazione turistica, grazie alla presenza sul territorio della Fortezza di Râsnov, costruzione medioevale che attrae numeri turisti tutto l'anno.

Figura 47 - Numero totale imprese - Comune di Râsnov , 2000-2005

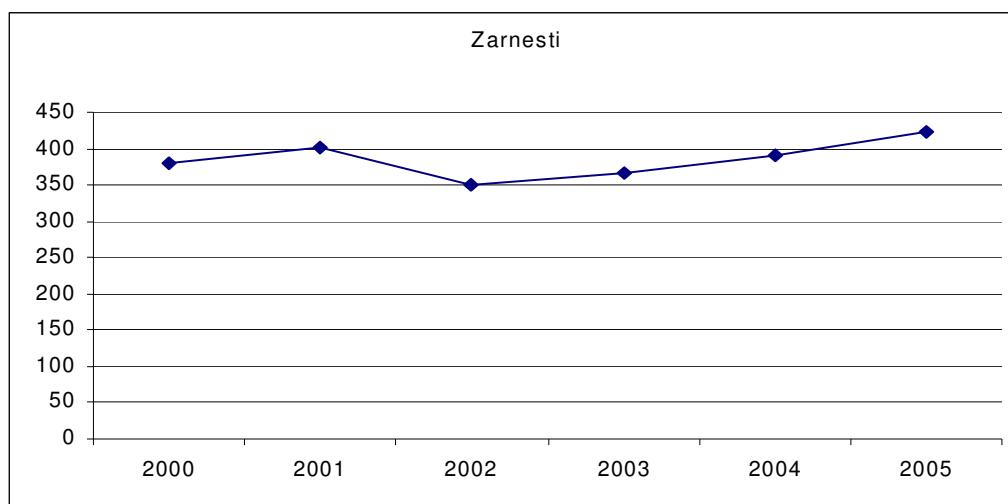


Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

Diversa si presenta la situazione del Comune di Zărneşti; fino negli anni Novanta Zărneşti era una città con poco più di trentamila abitanti e con una presenza industriale significativa. Sul territorio c'erano tre impianti industriali: una fabbrica di cellulose, una con carattere militare (armi) e una fabbrica produttrice di biciclette. Dopo gli anni Novanta le attività industriali hanno subito una riqualificazione molto importante che ha comportato una riduzione forte della produzione; questo fatto ha inciso sull'occupazione che attorno al 2000 si presentava in situazione abbastanza critica.

Successivamente è stata avviata la costituzione di un parco industriale, vista la presenza degli impianti e la disponibilità di forza lavoro qualificata; inoltre il territorio ha anche un potenziale turistico importante grazie alla bellezza dell'area ed alla presenza del Parco Nazionale Piatra Craiului.

Figura 48 - Numero totale imprese - Comune di Zărnești, 2000-2005



Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

Dopo una veloce presentazione di alcuni aspetti inerenti la demografia delle imprese presenti sul territorio, si propone un'analisi della presenza imprenditoriale per settore di attività; a tal fine si riassumono alcune osservazioni introduttive riguardanti l'agricoltura, le attività manifatturiere, servizi, il commercio e il turismo.

Per quanto concerne il settore dell'agricoltura si osserva che nel periodo 2000-2005, nei comuni dove storicamente era presente un'avviata attività nel settore agricolo, il numero di imprese è rimasto più meno costante. In generale in agricoltura, non solo nella Provincia di Braşov, ma a livello nazionale, persiste uno stato di crisi; i principali problemi sono rappresentati dallo spezzettamento dei terreni agricoli che ha fatto seguito al ripristino dei diritti di proprietà. Sono infatti attualmente numerosi i proprietari di piccole superficie di terreni con destinazione agricola; dopo la collettivizzazione del 1968 e le espropriazioni durante il regime comunista, negli anni '90 è stata approvata la legge per ripristinare i diritti di proprietà dei vecchi proprietari. Una volta conclusosi questo processo, l'agricoltura si è trovata di fronte ad un numero elevato di proprietari ormai anziani e con poche possibilità di lavorare i terreni; l'emigrazione dei giovani verso le grandi città e l'invecchiamento della popolazione ha determinato la nascita di una situazione problematica. Ormai gli attuali proprietari non hanno le risorse necessarie per investire nell'agricoltura e al livello dell'intero paese sono rimaste superficie molto estese di terreni agricoli non lavorati. Più o meno uguale si presenta la situazione anche nel settore della silvicoltura.

Tabella 36 - Numero totale imprese settore agricolo - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005

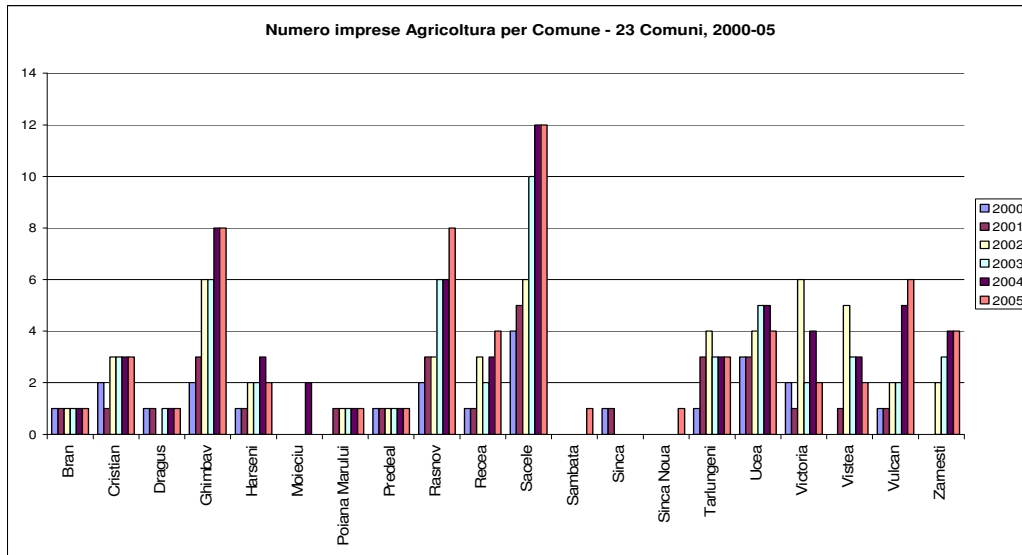
Numero imprese agricoltura						
23 Comuni	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1 Bran	1	1	1	1	1	1
2 Cristian	2	1	3	3	3	3
3 Drăguş	1	1	0	1	1	1
4 Fundata	0	0	0	0	0	0
5 Ghimbav	2	3	6	6	8	8
6 Hârseni	1	1	2	2	3	2
7 Lisa	0	0	0	0	0	0
8 Moieciu	0	0	0	0	2	0
9 Poiana Marului	0	1	1	1	1	1
10 Predeal	1	1	1	1	1	1
11 Râsnov	2	3	3	6	6	8
12 Recea	1	1	3	2	3	4
13 Săcele	4	5	6	10	12	12
14 Sâmbata	0	0	0	0	0	1
15 Şinca Noua	0	0	0	0	0	1
16 Şinca	1	1	0	0	0	0
17 Târlungeni	1	3	4	3	3	3
18 Ucea	3	3	4	5	5	4
19 Vama Buzăului	0	0	0	0	4	0
20 Victoria	2	1	6	2	4	2
21 Viştea	0	1	5	3	3	2
22 Vulcan	1	1	2	2	5	6
23 Zărneşti	0	0	2	3	4	4

Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

I dati presentati confermano la presenza di criticità in agricoltura che, come detto, si estendono in realtà anche al livello provinciale e nazionale. Si nota subito la bassissima numerosità imprenditoriale nel settore agricolo; soltanto sette comuni su ventitre superano il numero di quattro imprese nel settore agricolo.

Va tuttavia sottolineato che i dati analizzati riguardano le imprese che sono tenute a depositare il bilancio, pertanto, le imprese a conduzione familiare e le piccolissime attività, del resto le più frequenti nel settore agricolo in aree montane, non sono rappresentate. Ciò limita almeno parzialmente la rappresentatività dei dati analizzati; va ricordato però che l'analisi a livello di dettaglio comunale pone forti vincoli alla disponibilità di dati di diversa provenienza.

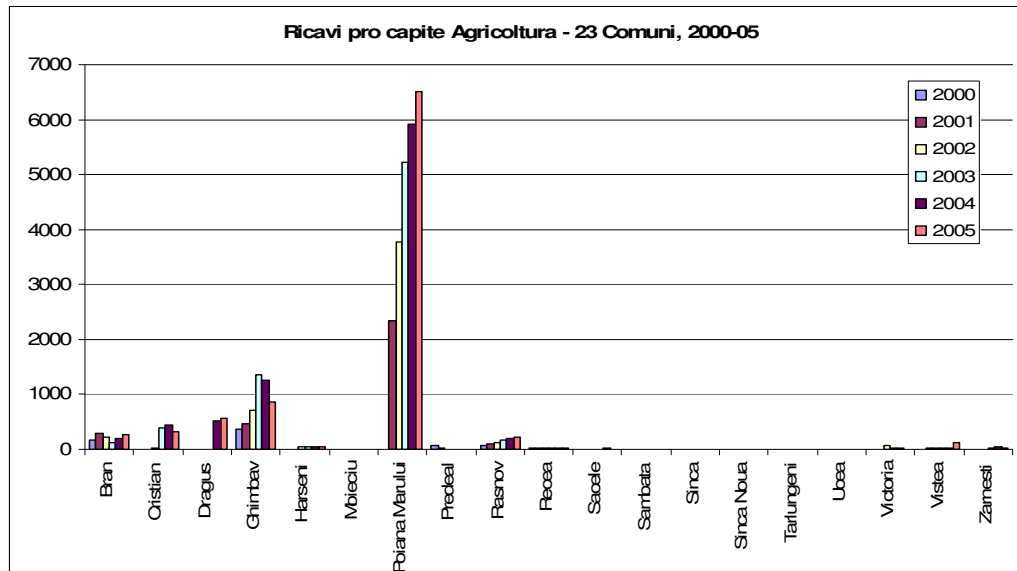
Figura 49 - Numero totale imprese agricoltura - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005



Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

Per quanto riguarda i ricavi pro capite nel settore agricolo, questi si presentano ad un livello molto basso, eccezion fatta per il comune di Poiana Marului, il quale è arrivato nel 2005 ad avere ricavi pro capite al di sopra di 6000 RON. Preoccupante la situazione in alcuni comuni dove la presenza di aziende con personalità giuridica nel settore agricolo non esiste (Şinca, Ucea).

Figura 50 - Ricavi pro capite, Agricoltura - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005

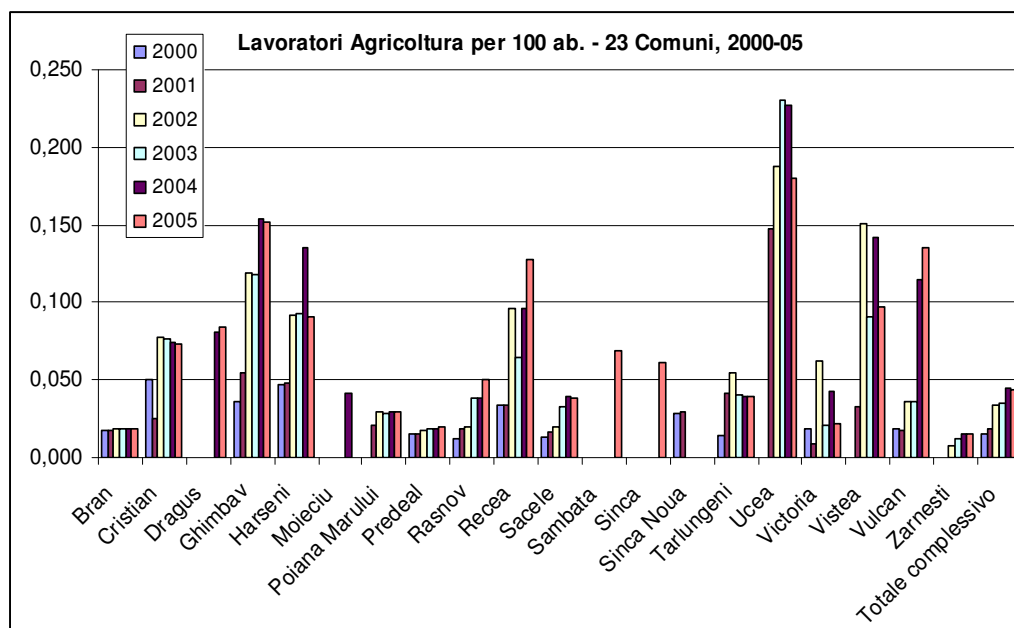


Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

Come conseguenza della bassa presenza imprenditoriale, il numero di lavoratori in agricoltura per 100 abitanti non supera la media di 0,05 unità. Come già accennato, si

ricorda però che i dati analizzati si riferiscono strettamente ai dati di bilancio delle imprese, depositati presso le autorità fiscali; nelle aree rurali un grande numero di persone lavora nel settore agricolo soltanto però per coprire il fabbisogno personale e familiare. Talvolta viene venduto nei mercati ortofrutticoli il surplus della produzione dei cosiddetti piccoli produttori. Sono pochissime invece le persone che lavorano come dipendenti presso aziende agricole; soltanto nei comuni di Ghimbav, Recea, Ucea e Zărnești sono più di 0,1 lavoratori in agricoltura per cento abitanti.

Figura 51 - Lavoratori Agricoltura per 100 abitanti - 23 Comuni Prov. Brașov, 2000-2005



Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Brașov

Diversa è invece la situazione degli altri settori; l'industria manifatturiera si è sviluppata gradualmente durante il periodo di riferimento; in particolare, come già accennato, nei comuni collocati nelle vicinanze del capoluogo si osserva un aumento più significativo delle presenze di imprese nel settore manifatturiero. Interessante si rivela il fenomeno di "reazione a catena" delle presenze imprenditoriali: il fatto che nei comuni vicini al capoluogo fosse presente la disponibilità di terreni e spazi produttivi in vendita ad un costo nettamente più basso che nel perimetro della città capoluogo ha determinato l'orientamento degli imprenditori verso queste aree con l'intenzione di acquisto di tali spazi e terreni per sviluppare delle attività. La tabella successiva riassume le presenze imprenditoriali del settore manifatturiero dei ventitre comuni.

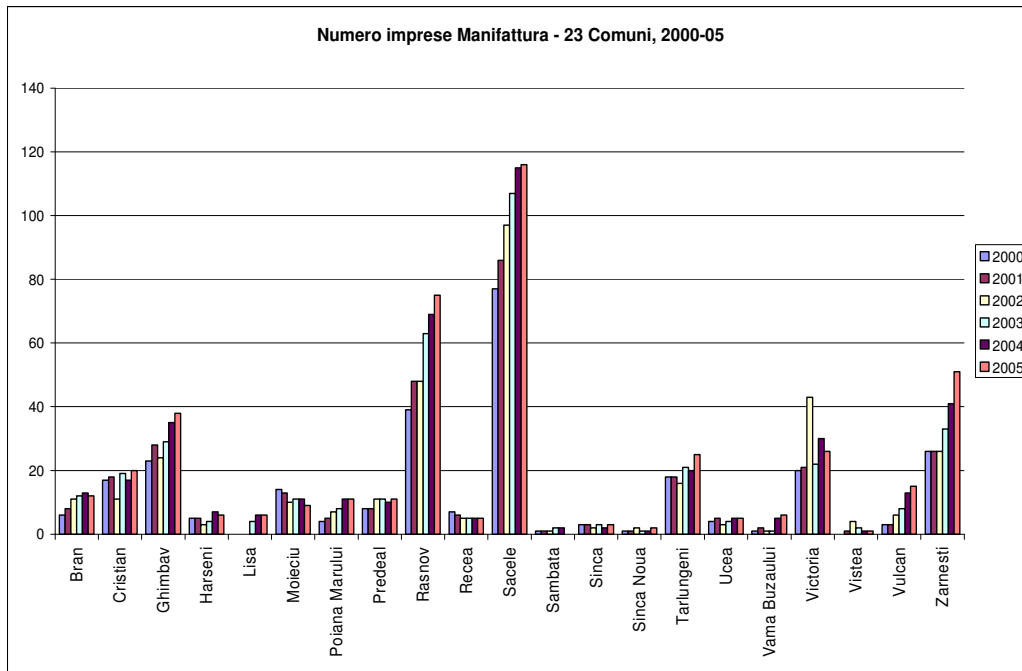
Figura 52 - Numero imprese settore manifatturiero - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005

Numero imprese attività manifatturiera						
23 Comuni	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1 Bran	6	8	11	12	13	12
2 Cristian	17	18	11	19	17	20
3 Drăguş	0	0	0	0	0	0
4 Fundata	0	0	0	0	0	0
5 Ghimbav	22	28	24	29	35	38
6 Hârseni	5	5	3	4	7	6
7 Lisa	0	0	0	4	6	6
8 Moieciu	13	13	10	11	11	9
9 Poiana Marului	4	5	7	8	11	11
10 Predeal	8	8	11	11	10	11
11 Râşnov	38	48	48	63	69	75
12 Recea	7	6	5	5	5	5
13 Săcele	77	86	97	107	115	116
14 Sâmbata	1	1	1	2	2	0
15 Şinca Noua	0	1	2	1	1	2
16 Şinca	3	3	3	3	2	3
17 Târlungeni	17	18	16	21	20	25
18 Ucea	4	5	3	4	5	5
19 Vama Buzăului	1	2	1	1	5	6
20 Victoria	20	21	43	22	30	26
21 Viştea	0	1	4	2	1	1
22 Vulcan	3	3	6	8	13	15
23 Zărneşti	26	26	26	33	41	51

Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

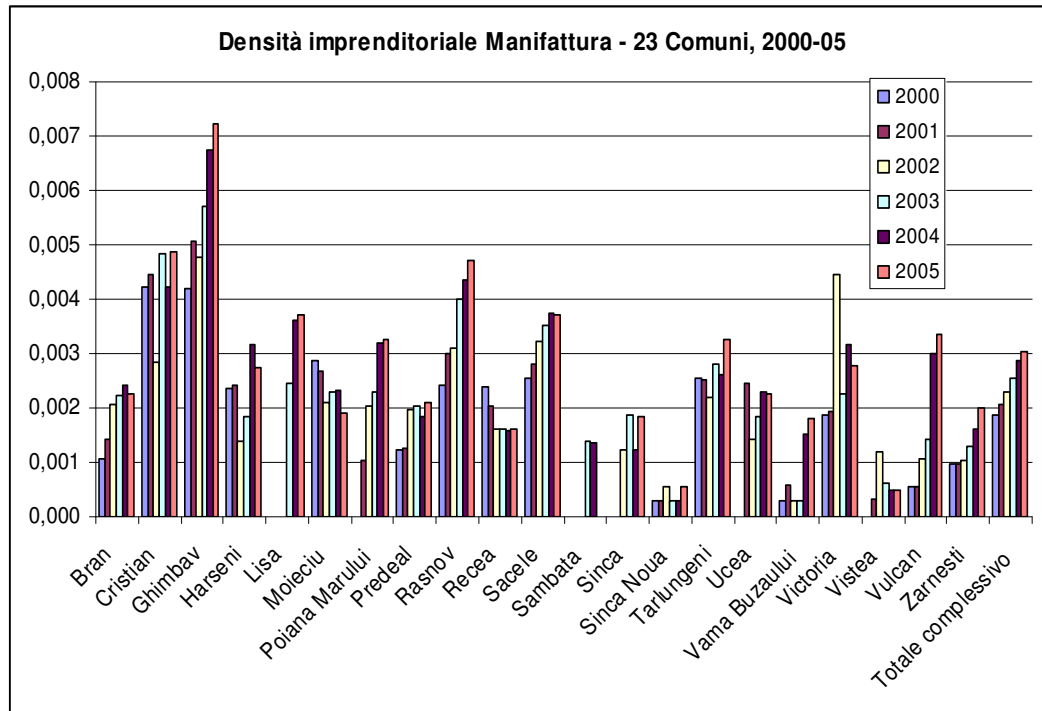
Il numero totale di imprese nel settore manifatturiero è ampiamente diversificato da comune al comune; la più alta presenza manifatturiera nel comune di Săcele è riconducibile anche al fatto che fra i comuni coinvolti nell'analisi è il comune con il più alto numero di abitanti. Altri comuni con un alto numero di imprese nel settore manifatturiero sono Ghimbav, Râşnov, Săcele, Victoria e Zărneşti, con al di sopra di 20 imprese operanti nel settore.

Figura 53 – Numero imprese manifattura - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005



Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

Figura 54 - Densità imprenditoriale - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005



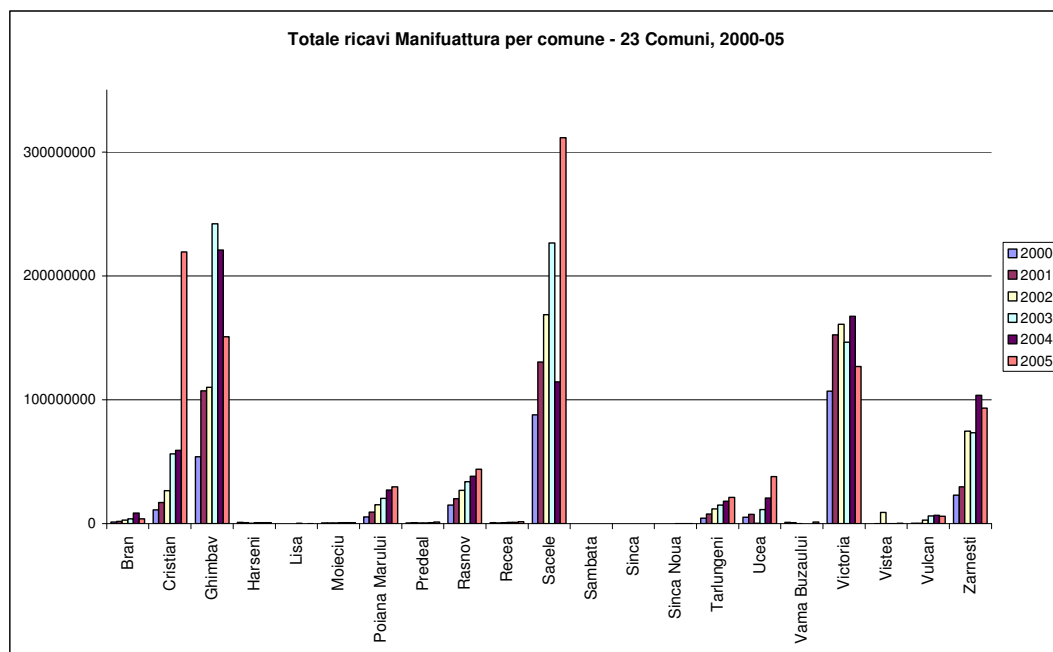
Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

Per quanto riguarda invece la densità imprenditoriale nel settore manifatturiero, per Săcele, anche se si colloca al primo posto con il numero più alto di imprese, la densità è

al di sotto di 0,004. Più alta densità invece si osserva nei comuni di Cristian, Ghimbav e Râșnov (al di sopra di 0,004); l'aumento significativo delle imprese manifatturiere nei comuni elencati si spiega attraverso il fatto che sono comuni confinanti col capoluogo, dotati di infrastrutture e dove i prezzi dei terreni erano più bassi. Ci sono alcuni comuni (collocati a distanza dal capoluogo) con una densità bassissima (Lisa, Șinca, Sâmbăta); la mancanza di attività manifatturiere in questi comuni rappresenta una conseguenza della mancanza di infrastrutture e servizi.

Analizzando i ricavi provenienti dalle attività manifatturiere si osserva che i comuni più rappresentativi sono Cristian, Ghimbav, Săcele, Victoria e Zărnești. Da sottolineare il fatto che anche se esiste una differenza notevole fra il numero di imprese nei comuni di Cristian e Ghimbav, e il numero totale nel comune di Săcele, i primi due comuni non sono lontani in termini di valore dei ricavi.

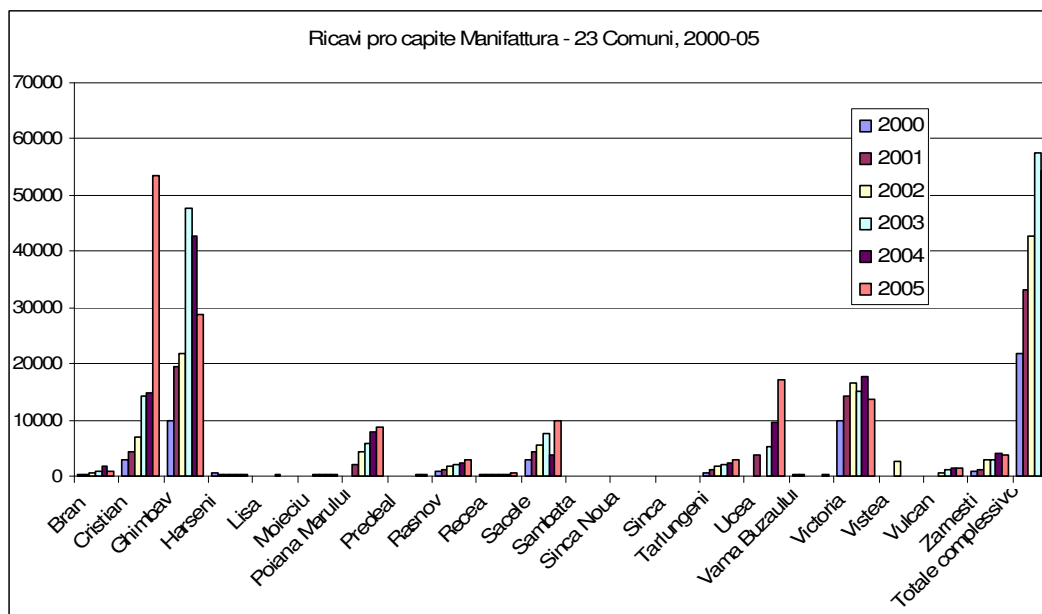
Figura 55 - Totali ricavi Manifattura per comune - 23 Comuni Prov. Brașov, 2000-2005



Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Brașov

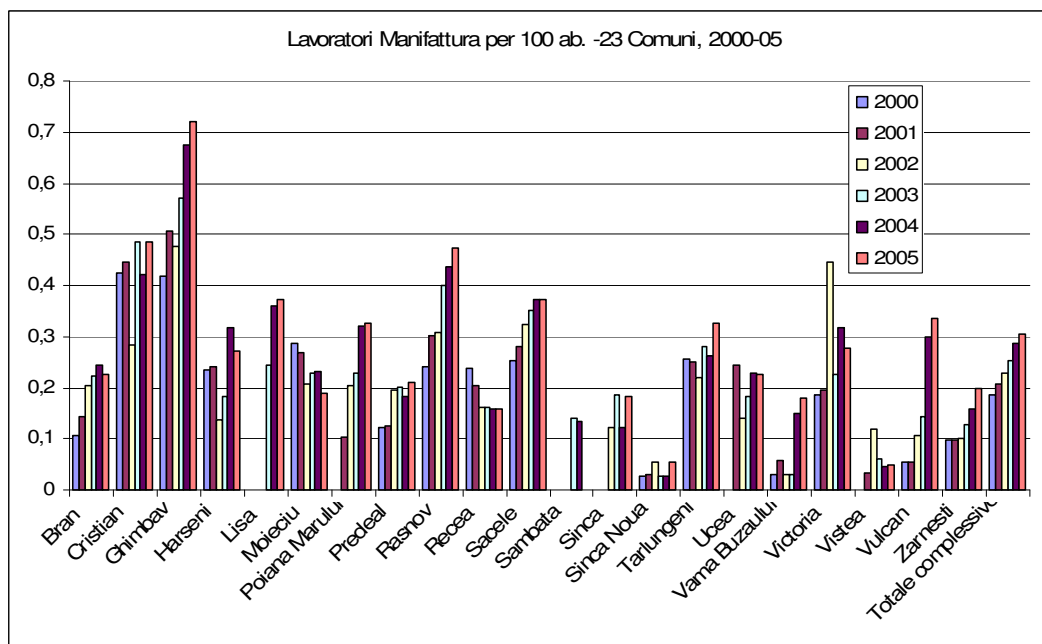
Le affermazioni precedenti si verificano anche osservando il valore dei ricavi pro capite; si distinguono i due comuni (Cristian e Ghimbav) con una presenza imprenditoriale efficace nel settore manifatturiero.

Figura 56 - Ricavi pro capite Manifattura - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005



Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

Figura 57 - Lavoratori Manifattura per 100 abitanti - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005



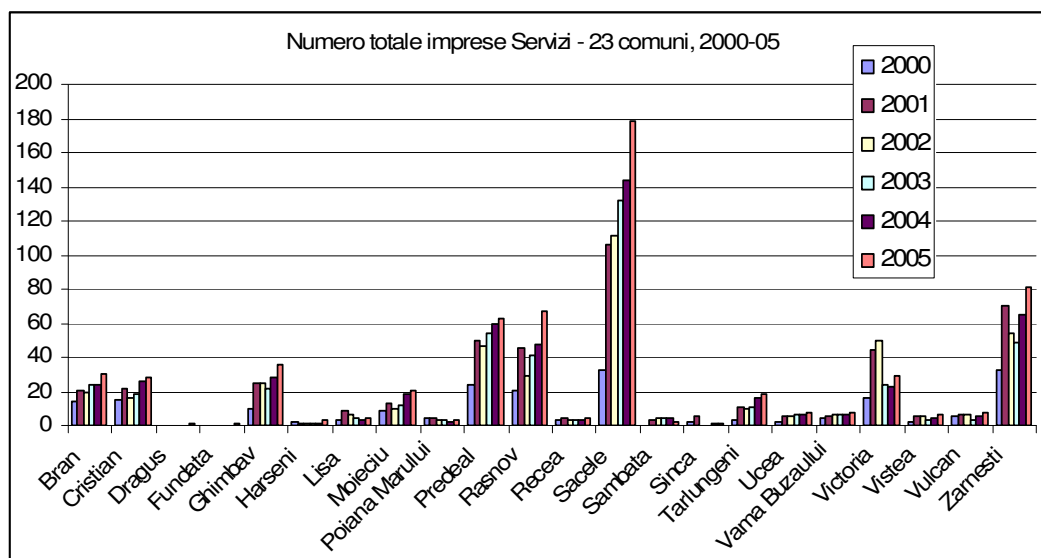
Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

Il settore manifatturiero impiega un numero più alto di lavoratori che l'agricoltura; lo sviluppo delle attività manifatturiere al livello dell'intera provincia ha come conseguenza un incremento dei lavoratori del settore; i comuni con un numero più alto di dipendenti nel settore manifatturiero sono Cristian, Ghimbav, Râşnov e Săcele; in media, nel settore manifatturiero, complessivamente per i ventitre comuni analizzati,

lavorano circa 0,3 lavoratori su 100 abitanti (in aumento dal 2000 quando lavoravano sotto 0,2 lavoratori su 100 abitanti); meno rappresentati sono i comuni di Sâmbăta, Șinca, Vama Buzăului dove sono al di sotto di 0,1 lavoratori nel settore su 100 abitanti.

Lo sviluppo di piccole industrie manifatturiere ha creato il mercato necessario per lo sviluppo di attività ad esse complementari; quindi in seguito all'insediamento di piccole attività manifatturiere non ha tardato a nascere una serie di attività di servizi e commercio. In alcuni comuni il numero di imprese è cresciuto durante l'intero periodo di riferimento e come conseguenza quasi contemporaneamente nei successivi uno o due anni è aumentato il numero di imprese nei settori servizi e commercio. Il fenomeno si riscontra attraverso la rappresentazione grafica dell'andamento delle imprese nel settore dei servizi. In alcuni comuni l'imprenditorialità nel settore si è sviluppato anche grazie all'aumento delle attività turistiche (ad esempio Bran, Moieciu, Predeal, Râșnov, Săcele e Zărnești) e non solo per lo sviluppo di attività manifatturiere.

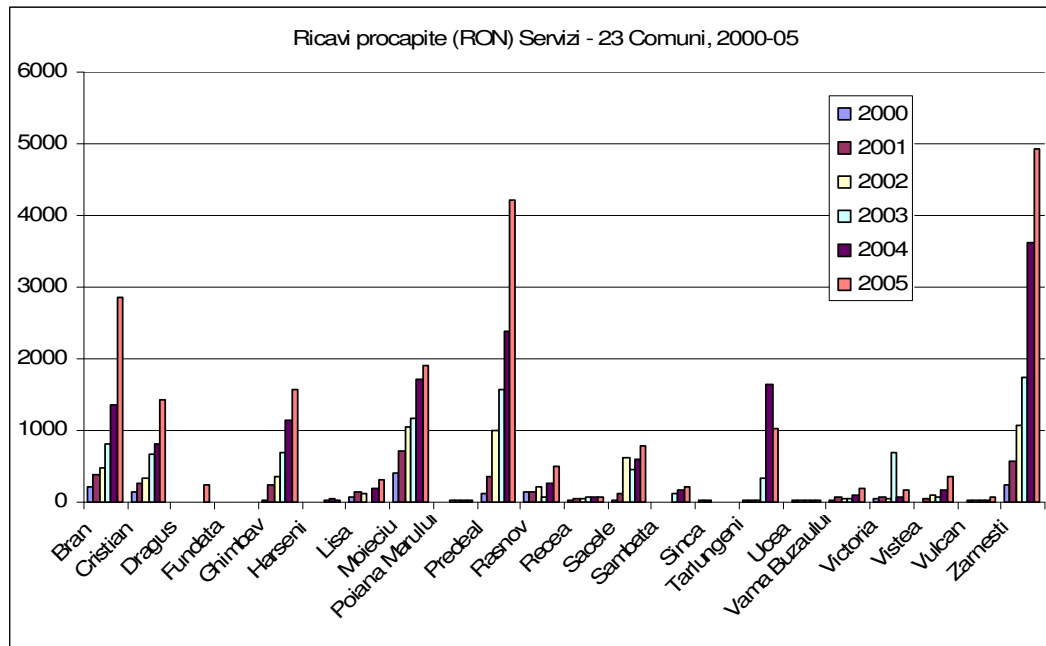
Figura 58 - Numero totale imprese Servizi - 23 Comuni Prov. Brașov, 2000-2005



Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Brașov

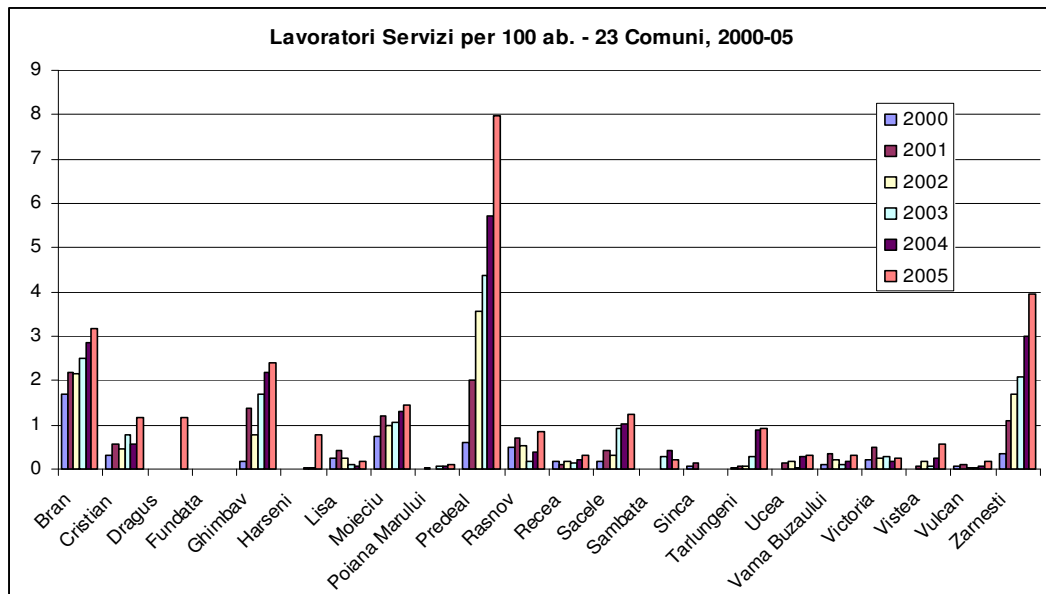
I ricavi pro capite più significativi nel settore dei servizi si osservano nei comuni di Bran, Cristian, Ghimbav, Moieciu; Predeal e Zărnești, dove superano 1000 RON. Da sottolineare il fatto che tutti questi comuni hanno una vocazione turistica alta e godono di una presenza di vacanzieri sopra la media; alcuni di loro, come si è già visto, hanno sul territorio anche presenza abbastanza significativa del settore manifatturiero (ad esempio Cristian, Ghimbav e Zărnești).

Figura 59 - Ricavi pro capite Servizi - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005



Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

Figura 60 - Numero lavoratori, servizi per 100 abitanti, 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005

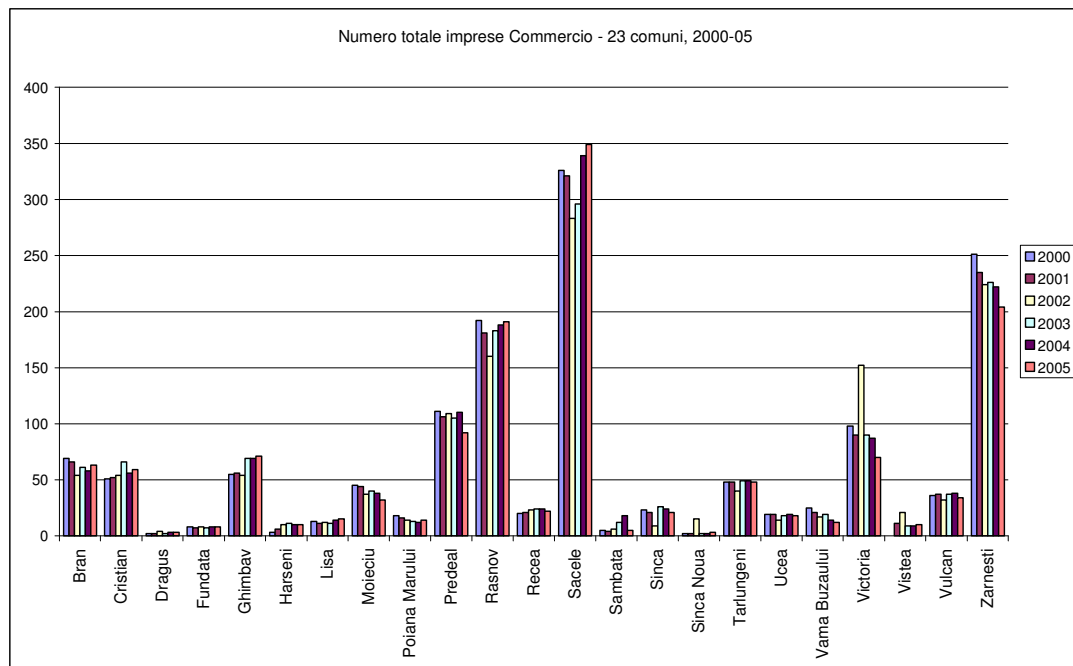


Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

Nel settore dei servizi lavorano più di due lavoratori su cento nei comuni di Bran, Ghimbav, Predeal (comune di esclusiva vocazione turistica) e Zărnești. Va menzionato, fatto salvo quanto osservato in merito alla copertura dei dati, che vi sono comuni dove nel settore dei servizi il numero dei lavoratori in ambito privato è zero: Drăguș, Hârşeni.

Il settore del commercio si mostra il più dinamico e il più rappresentativo dal punto di vista “quantitativo”; in questo settore il numero di imprese presenti non ha subito variazioni significative (come si può notare dalla figura successiva). Il comune di Săcele si colloca al primo posto con al di sopra di 300 imprese (è anche il comune con il più alto numero di abitanti: supera 30.000 abitanti), seguito da Zărnești (con più di 200 imprese nel settore commercio e con più di 20.000 abitanti). Bassa invece la presenza di imprese nei comuni di Drăguș, Hârșeni, Lisa.

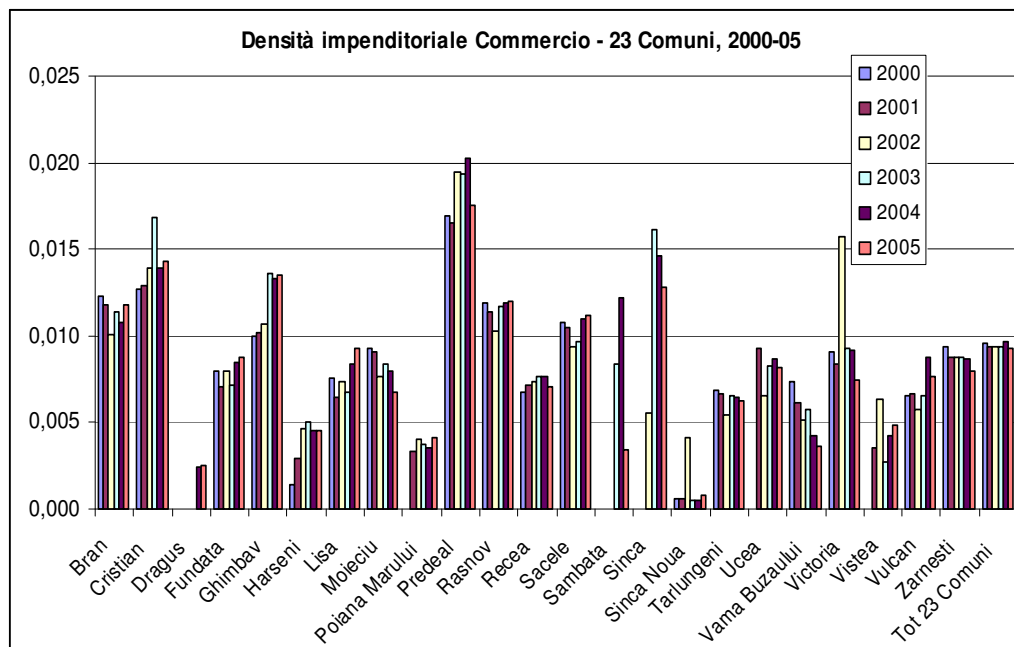
Figura 61 - Numero totale imprese Commercio - 23 Comuni Prov. Brașov, 2000-2005



Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Brașov

Nel settore del commercio la densità imprenditoriale è ovvio la più alta degli altri settori. Diversi comuni superano il valore di 0,01; fra questi Bran, Cristian, Ghimbav, Predeal, Râșnov, Săcele. Il settore del commercio ha rappresentato infatti una delle principali attività avviate dalle persone decise ad intraprendere un'attività commerciale, a partire dagli anni Novanta.

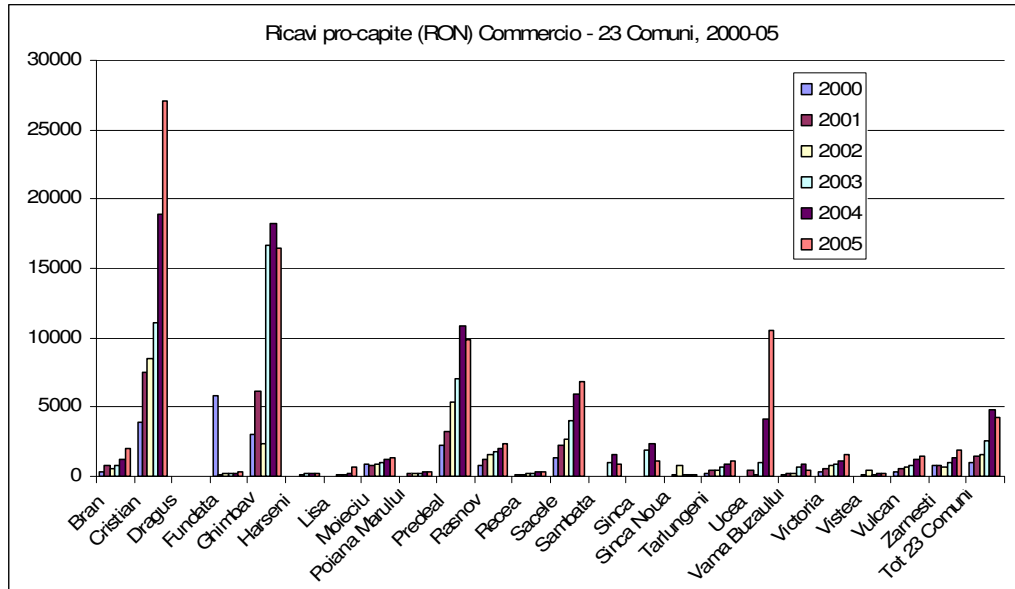
Figura 62 - Densità imprenditoriale Commercio - 23 Comuni Prov. Brașov, 2000-2005



Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Brașov

Per quanto riguarda i ricavi nel settore del commercio, si osservano i valori più significativi nei comuni di Cristian, Ghimbav, Predeal. In ogni caso è noto il fatto che nel commercio sono impegnati numerosi lavoratori, ma i ricavi prodotti dall'attività di commercio sono più bassi confrontandoli con i ricavi ottenuti nelle altre attività (ad esempio i settori manifatturiero e servizi).

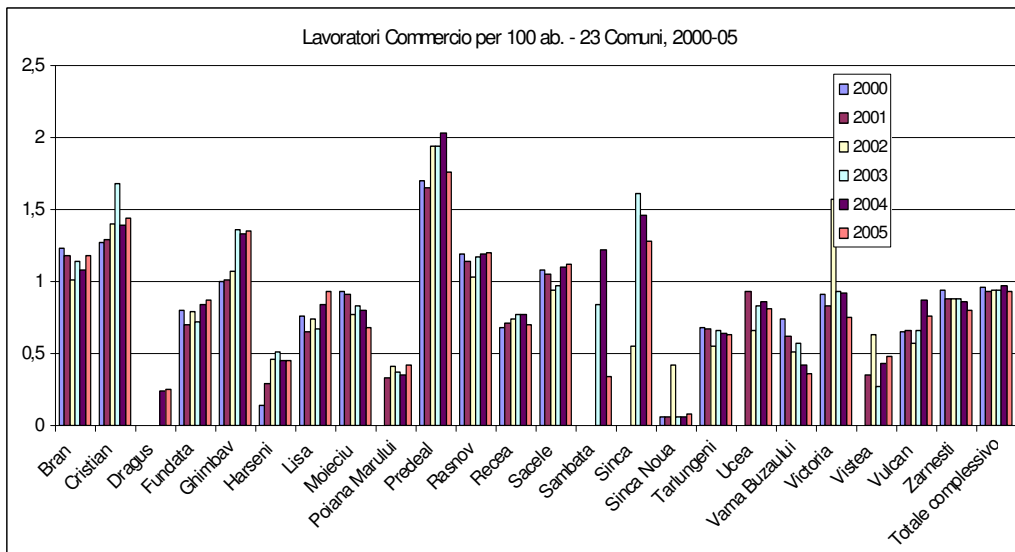
Figura 63 - Ricavi pro capite Commercio - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005



Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

Come già accennato, il settore del commercio rappresenta il settore con il numero più alto di addetti. Come risulta dalla successiva figura, in media, nel commercio lavora quasi un lavoratore su cento. Nel periodo di riferimento non si notano differenze significative per quanto riguarda la variazione del numero dei dipendenti nel settore del commercio.

Figura 64 - Lavoratori Commercio per 100 abitanti - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005



Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

Con riferimento al turismo, il potenziale presente sul territorio provinciale, ha determinato un costante aumento del numero delle strutture ricettive. In modo particolare si sta sviluppando il turismo rurale nelle località consacrate come Bran e Moieciu. Alcuni “nuovi” comuni sono coinvolti negli itinerari turistici in quanto offrono opportunità al turismo rurale (Vama Buzăului), al turismo religioso (Sâmbăta) o comunque delle alternative di alloggio alla città capoluogo (ciò vale soprattutto nei comuni confinanti, quali per esempio Râșnov). Al livello provinciale l’impegno allo sviluppo del settore turistico si fa sempre più sentito. Il turismo potrebbe rappresentare infatti un’alternativa per il mercato del lavoro, anche attraverso la riqualificazione del grande numero di disoccupati provenienti dalle storiche industrie ormai chiuse: Considerando solo la città capoluogo, Brașov rappresentava, dopo la capitale Bucarest, il primo polo industriale del paese. Ancora oggi il problema delle grandi industrie statali presenti in città (costruzione di trattori agricoli, motori elettrici, costruzione di camion, cuscinetti) persiste. L’inefficienza degli impianti industriali, la limitata competitività sui mercati internazionali, le vecchie tecnologie presenti nelle strutture hanno determinato a partire dalla metà degli anni Novanta, con l’inizio delle grandi privatizzazioni, la necessità di riqualificazione delle fabbriche. La risposta alla mancanza di interesse da parte di possibili imprenditori ad acquistare le grandi strutture si è concretizzata in politiche alternative. Si è cercato di “spezzare” le fabbriche in officine più piccole con eventuale potenziale di competizione sui mercati; diverse politiche governative hanno tuttavia portato gradualmente ad una riduzione della produttività e in conseguenza al licenziamento di migliaia di operai. Ad esempio, la fabbrica produttrice di camion (Steagul Roșu) nel 1990 contava ventimila operai, mentre oggi ne impiega circa quattromilacinquecento; paragonabile si presenta la situazione nella fabbrica di trattori (Tractorul). Questo fenomeno spiega l’alto livello del tasso di disoccupazione a livello provinciale (sopra la media nazionale). Un numero significativo di ex-operai ha costituito delle piccole imprese in diversi settori di attività, grazie anche agli incentivi statali destinati agli operai provenienti dalle grandi industrie (un trattamento simile a quello di fine rapporto)

Come già accennato prima, il potenziale turistico rappresenta una risorsa per l’intera area di riferimento. Purtroppo, dal punto di vista occupazionale, il settore non riesce ancora a sostituire le ormai spente attività industriali. Inoltre, le politiche avviate per lo sviluppo del settore turistico riguardano soltanto alcuni comuni che già hanno presenza turistica e disponibilità di strutture molto superiori nei confronti di altri comuni, collocati a distanza delle principali attrazioni turistiche. Un’attenta considerazione dei

territori ad alto potenziale turistico, anche se collocati in comuni marginali rispetto ai flussi già consolidati, consentirebbe una distribuzione maggiormente uniforme dell'attività ed un valido stimolo allo sviluppo economico.

La distribuzione del numero delle strutture ricettive e dei posti in tali strutture, presentata nelle tabelle successive, conferma la concentrazione dell'attività turistica nei comuni già maggiormente sfruttati in tal senso. Inoltre, se nei cinque anni di riferimento il numero delle strutture è cresciuto in modo significativo (+43%), il numero dei posti non è cresciuto nella stessa proporzione (+16%). Questa differenza trova spiegazione nel fatto che le strutture più vecchie sono state sottoposte ad un processo di riqualificazione e ristrutturazione ai fini di aumentare il confort dei clienti, aumentando lo spazio di alloggio a disposizione all'interno delle strutture. I comuni con forti presenze turistiche si identificano immediatamente dando uno sguardo alla tabella successiva; si tratta di comuni già "consacrati" al turismo nazionale e collocati nelle vicinanze del capoluogo (Bran, Fundata, Moieciu, Predeal). Lo sforzo in queste realtà è ora concentrato verso la collocazione sul mercato internazionale. Si osserva che sono numerosi i comuni dove le strutture turistiche sono inesistenti o sono presenti in numero basso (in questo caso si tratta molto spesso solamente di piccole strutture per agriturismo). Purtroppo anche le politiche attuali per il turismo continuano a concentrarsi sulle stesse località dove il turismo è già consacrato e dove le strutture e gli impianti sono già presenti.

Tabella 37 - Numero strutture ricettive - 23 Comuni Prov. Braşov, variazioni, 2000-2005

Indicatore: n. strutture ricettive								
23 Comuni	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Variazione 2005-2000	Variazione 2005-2004
1 Bran	70	64	71	84	92	96	37%	4%
2 Cristian	1	1	1	1	1	0	-100%	-100%
3 Drăguş	0	0	0	0	0	0	-	-
4 Fundata	5	5	9	9	9	5	0%	-44%
5 Ghimbav	2	2	2	2	2	2	0%	0%
6 Hârseni	2	2	2	2	2	1	-50%	-50%
7 Lisa	1	1	1	1	1	1	0%	0%
8 Moieciu	56	66	70	74	76	86	54%	13%
9 Poiana Marului	0	0	1	1	1	1		0%
10 Predeal	73	72	73	80	89	95	30%	7%
11 Râsnov	3	3	3	5	9	10	233%	11%
12 Recea	0	0	0	0	0	0	-	-
13 Săcele	6	5	5	6	8	5	-17%	-38%
14 Sâmbata	1	0	0	0	3	4	300%	33%
15 Şinca Noua	0	0	0	0	0	0	-	-
16 Şinca	1	1	0	1	1	1	0%	0%
17 Târlungeni	1	0	0	0	1	1	0%	0%
18 Ucea	0	0	0	0	0	0	-	--
19 Vama Buzăului	1	13	13	13	13	14	1300%	8%
20 Victoria	1	1	1	2	1	1	0%	0%
21 Viştea	0	0	0	0	0	0	-	-
22 Vulcan	1	1	1	1	1	1	0%	0%
23 Zărneşti	11	12	13	14	17	13	18%	-24%
TOTALE	236	249	266	296	327	337	43%	3%
Variazione dall'anno 2000		5,51%	12,71%	25,42%	38,56%	42,80%		
Variazione dall'anno precedente		5,51%	6,83%	11,28%	10,47%	3,06%		

Fonte: elaborazione su dati Ufficio di Statistica, Provincia di Braşov

Tabella 38 - Numero posti totale nelle strutture ricettive - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005

Indicatore: n. posti totale nelle strutture ricettive								
23 Comuni	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Variazione 2005-2000	Variazione 2005-2004
1 Bran	516	506	565	698	962	1006	95%	5%
2 Cristian	4	4	4	4	4	0	-100%	-100%
3 Drăguş	0	0	0	0	0	0	-	-
4 Fundata	18	18	49	70	73	70	289%	-4%
5 Ghimbav	22	22	22	18	68	70	218%	3%
6 Hârseni	16	16	16	15	20	11	-31%	-45%
7 Lisa	60	60	60	60	60	60	0%	0%
8 Moieciu	410	515	553	688	826	836	104%	1%
9 Poiana Marului	1	0	4	4	4	10	-	150%
10 Predeal	3485	3296	3567	2625	3477	3266	-6%	-6%
11 Râsnov	137	133	133	150	170	153	12%	-10%
12 Recea	0	0	0	0	0	0	-	-
13 Săcele	307	262	155	66	70	57	-81%	-19%
14 Sâmbata	1	0	0	110	105	137	13600%	30%
15 Şinca Noua	0	0	0	0	0	0	-	-
16 Şinca	46	46	0	44	48	48	4%	0%
17 Târlungeni	1	0	0	0	9	9	800%	0%
18 Ucea	0	0	0	0	0	0	-	-
19 Vama Buzăului	1	62	62	65	65	4	300%	-94%
20 Victoria	94	95	91	120	28	28	-70%	0%
21 Viştea	0	0	0	0	0	0	-	-
22 Vulcan	8	8	9	15	18	15	88%	-17%
23 Zărneşti	196	218	256	285	353	376	92%	7%
TOTALE	5323	5261	5546	5037	6360	6156	16%	-3%
Variazione dall'anno 2000		-1,16%	4,19%	-5,37%	19,48%	15,65%		
Variazione dall'anno precedente		-1,16%	5,42%	-9,18%	26,27%	-3,21%		

Fonte: elaborazione su dati Istat, Provincia di Braşov

Il potenziale turistico presente sull'intero territorio della provincia di Braşov ha determinato un graduale sviluppo del settore; in alcuni comuni il settore turistico ha conosciuto un andamento positivo significativo e ha diversificato l'offerta; purtroppo ci sono ancora comuni dove la presenza di strutture e imprese è uguale a zero (Şinca Noua) o dove è minima (Drăguş, Recea, Şinca, Ucea, Viştea, Vulcan). Lo sviluppo del

settore turistico è avvenuto in maniera più veloce sempre nei comuni situati nelle vicinanze del capoluogo, anche se il potenziale turistico esiste anche altrove (tra i comuni prima citati, Sâmbăta). Nella tabella successiva si osserva l'andamento delle imprese del settore turistico nei ventitre comuni di riferimento.

Tabella 39 - Numero totale imprese settore turistico - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005

Turismo						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bran	12	14	13	19	29	32
Cristian	6	5	7	5	11	10
Drăguş	0	0	4	1	1	1
Fundata	6	3	2	4	5	7
Ghimbav	5	3	2	5	8	10
Hârşeni	4	3	2	3	3	4
Lisa	6	6	3	4	3	4
Moieciu	3	3	7	11	17	25
Poiana Marului	5	4	4	3	4	6
Predeal	74	76	70	76	84	84
Râsnov	33	33	27	29	34	34
Recea	2	2	2	2	2	2
Săcele	32	34	34	35	38	41
Sâmbata	1	1	0	0	1	2
Şinca Noua	0	0	0	0	0	0
Şinca	3	3	1	1	3	3
Târlungeni	11	10	12	9	10	11
Ucea	3	2	4	2	2	2
Vama Buzăului	3	4	4	5	4	4
Victoria	15	14	12	5	6	8
Viştea	1	1	2	2	3	4
Vulcan	1	1	3	2	2	2
Zărneşti	20	19	19	23	20	27

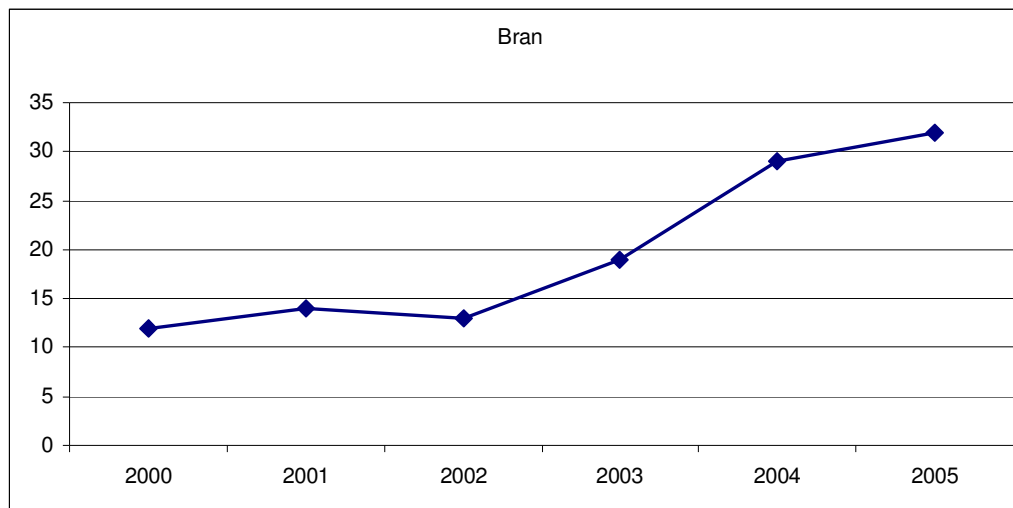
Fonte: elaborazione su dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

Al fine di comprendere meglio l'andamento delle imprese nel settore turistico, si propone la rappresentazione grafica del numero delle imprese in alcuni comuni, dove il settore ha conosciuto uno sviluppo significativo. Dall'osservazione della situazione presentatasi dall'analisi dei dati, risulta che il settore turistico si è sviluppato e continua a svilupparsi in parallelo con gli altri settori; là dove i settori manifatturieri e dei servizi hanno conosciuto un incremento maggiore, anche il settore turistico è cresciuto.

L'incremento di presenze imprenditoriali su un certo territorio determina l'aumento della domanda di alloggio e inevitabilmente l'offerta non ritarda la sua risposta.

Allo stesso tempo va menzionato che ci sono state politiche riguardanti l'estensione delle aree protette (parchi nazionali, ecc.) che coprono alcuni comuni di riferimento. Il problema che nasce a questo punto potrebbe essere rappresentato dalla concentrazione di industrie e turisti negli stessi posti, con conseguenze riguardanti sia l'aspetto delle infrastrutture che quello della protezione ambientale, visto che lo sviluppo delle infrastrutture non mantiene il passo con lo sviluppo industriale e/o turistico e, d'altro lato, quest'ultimo può finire col compromettere la conservazione di quelle risorse naturali e culturali che garantiscono l'attrattività turistica. Il comune di Bran è caratterizzato da un turismo di tipo rurale; le condizioni per lo sviluppo di tale tipo di turismo sono sempre state presenti, vista anche la presenza del Castello di Bran (il ben noto e già menzionato castello di "Dracula"), la mancanza di strutture industriali, che garantisce il limitato inquinamento dell'area, la bellezza del paesaggio, la possibilità di praticare sport sia d'inverno (sci) che d'estate (trekking, mountain bike, ecc.).

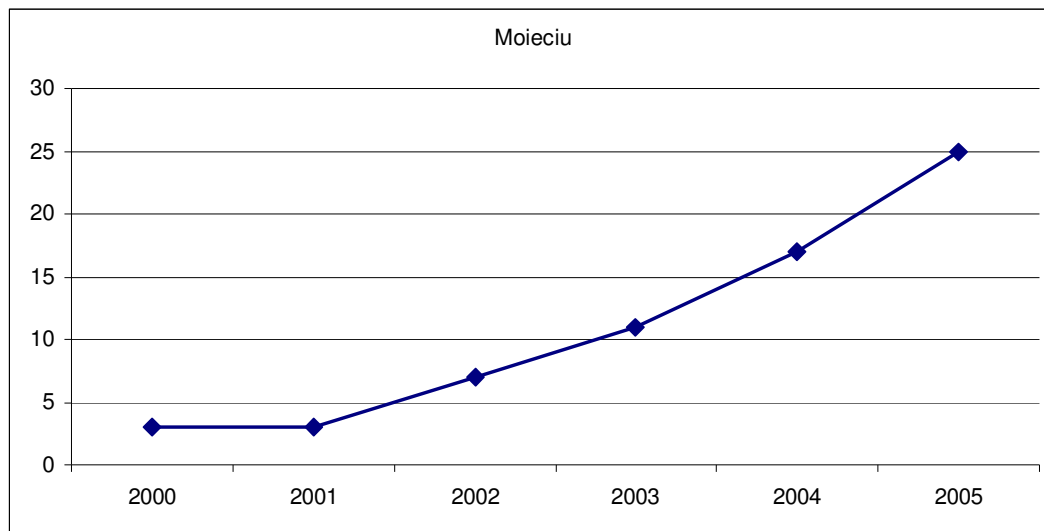
Figura 65 - Numero totale imprese Turismo - Bran, 2000-2005



Fonte: elaborazione su dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

Il secondo grafico rappresenta l'andamento delle imprese nel comune di Moieciu, comune confinante con il comune di Bran, che quindi condivide con quest'ultimo analoghe caratteristiche. Nei due successivi grafici si rappresenta l'andamento delle imprese e si nota l'incremento di queste nel settore turistico.

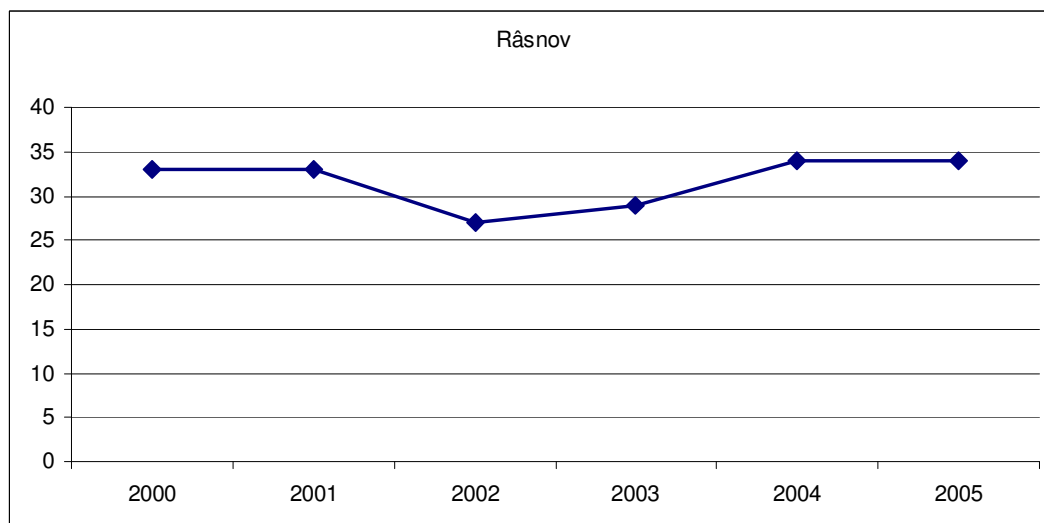
Figura 66 - Numero totale imprese Turismo - Moieciu, 2000-2005



Fonte: elaborazione su dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

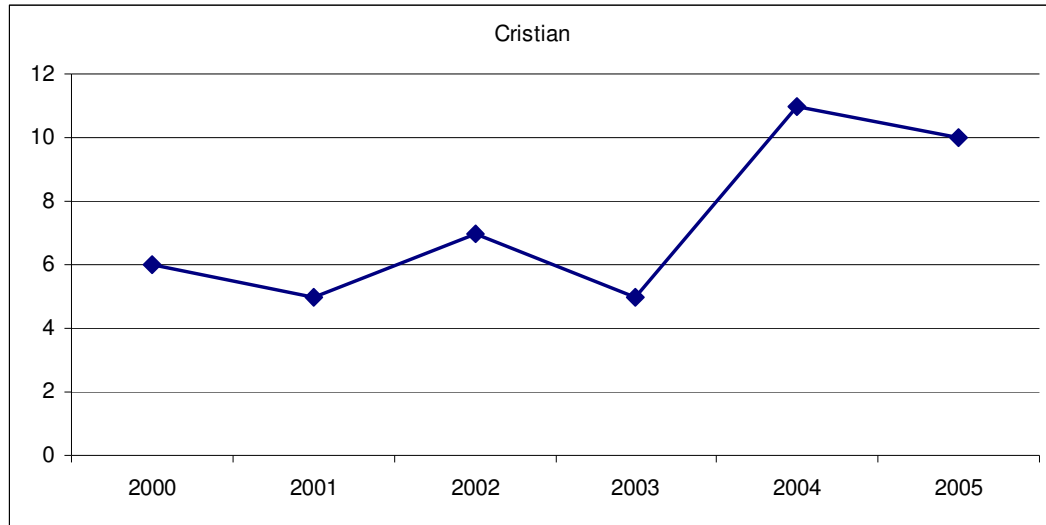
Diversa si presenta la situazione nei comuni di Cristian e Râşnov; se all'inizio degli anni novanta la presenza imprenditoriale era minima, verso la fine degli anni novanta in particolare i due comuni hanno conosciuto uno sviluppo imprenditoriale significativo; questo fenomeno è stato favorito dalla presenza di terreni per costruzioni (sia civile che industriali) e dai prezzi d'acquisto relativamente bassi; a questo punto gli imprenditori hanno indirizzato il loro orientamento verso queste località e come si può osservare dalle tabelle e dai grafici la presenza di imprese è cresciuta; come conseguenza anche il settore turistico ha conosciuto il suo sviluppo per necessità di spazi di alloggio, l'avvicinamento della città capoluogo e dai luoghi turistici tradizionali.

Figura 67 - Numero totale imprese Turismo - Râşnov, 2000-2005



Fonte: elaborazione su dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

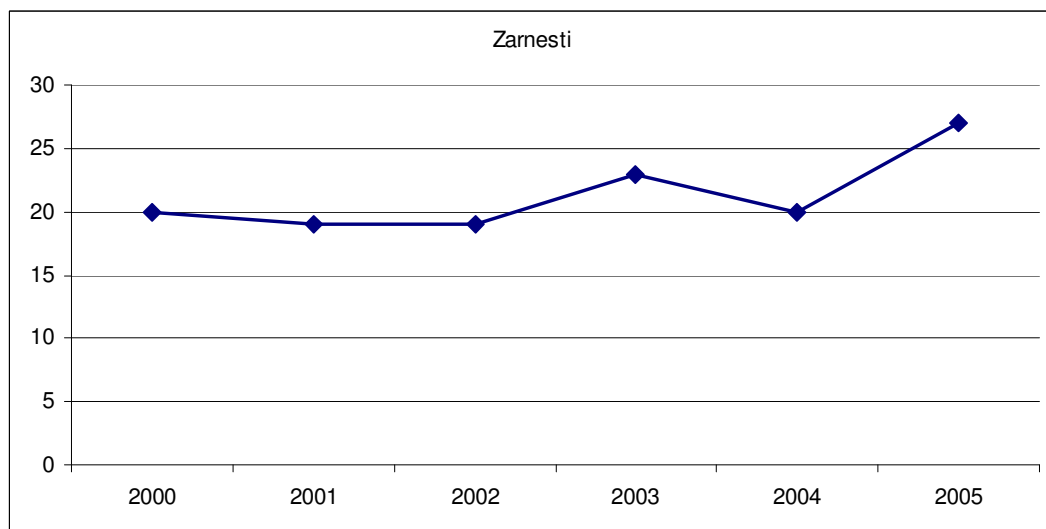
Figura 68 - Numero totale imprese Turismo - Cristian, 2000-2005



Fonte: elaborazione su dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

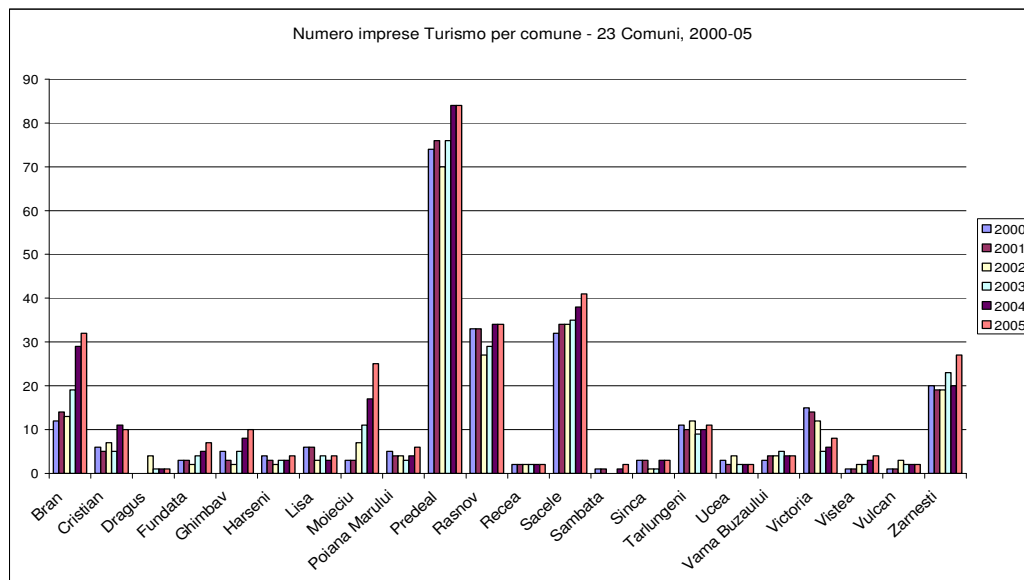
Per quanto riguarda il comune di Zărneşti, la presenza del Monte Piatra Craiului appena fuori città, fa sì che la località rappresenta un punto di attrazione importante per il turismo montano; nella località di Zărneşti si sta sviluppando un parco industriale che dovrebbe assorbire parte della forza lavoro disponibile (visto che la disoccupazione è molto alta come conseguenza alla chiusura della fabbrica esistente sul territorio); nel successivo grafico si può notare la variazione del numero di imprese del settore turistico.

Figura 69 - Numero totale imprese Turismo - Zărneşti, 2000-2005



Fonte: elaborazione su dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

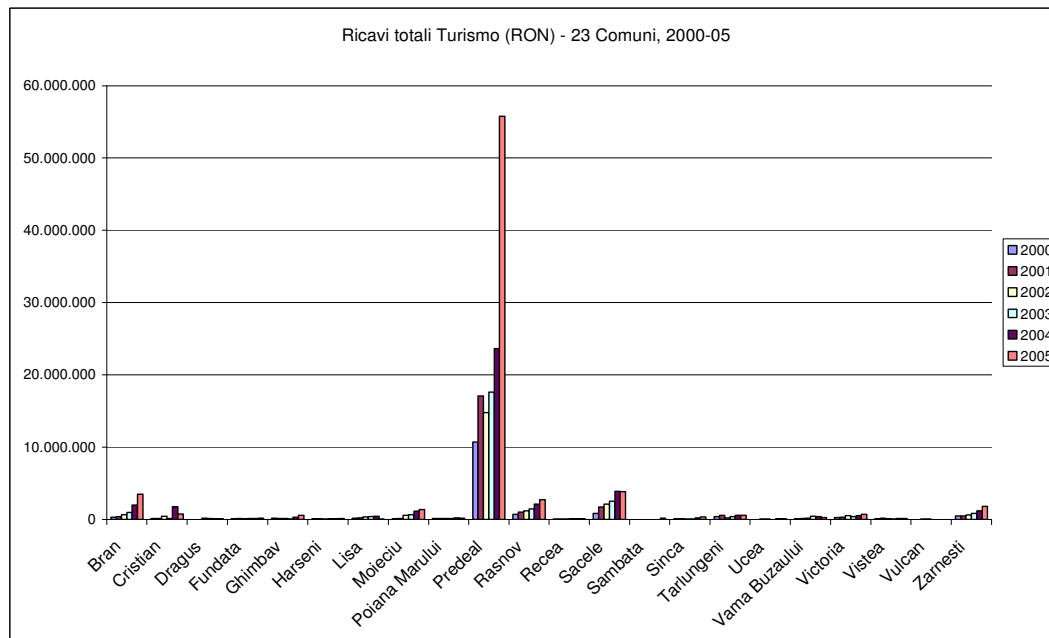
Figura 70 - Numero totale imprese Turismo - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005



Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

Per quanto riguarda i ricavi totali provenienti dall'attività turistica si nota subito la prima posizione detenuta da Predeal e con un incremento graduale da un anno all'altro; un andamento positivo dei ricavi si osserva anche nei comuni di Bran, Moieciu, Râşnov, Săcele e Zărneşti, andamento normale in seguito al crescente numero di imprese nel settore turistico.

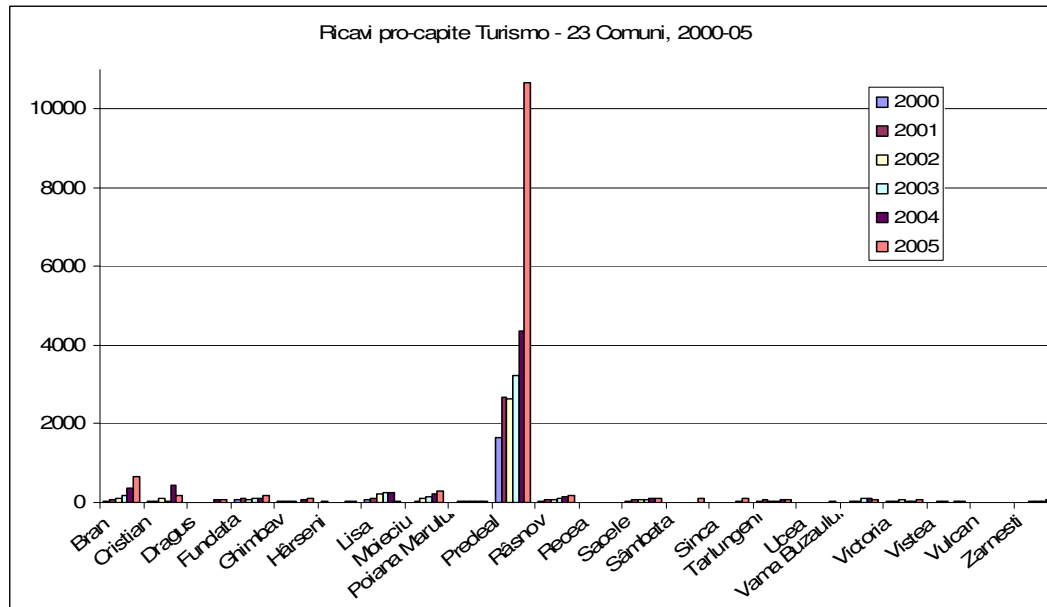
Figura 71 - Ricavi totali Turismo - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005



Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

La situazione si presenta simile anche analizzando i ricavi pro capite; Predeal si conferma comune fortemente basato sull'economia del turismo, mentre l'unico comune dove i ricavi pro capite dall'attività turistica si dimostra Bran.

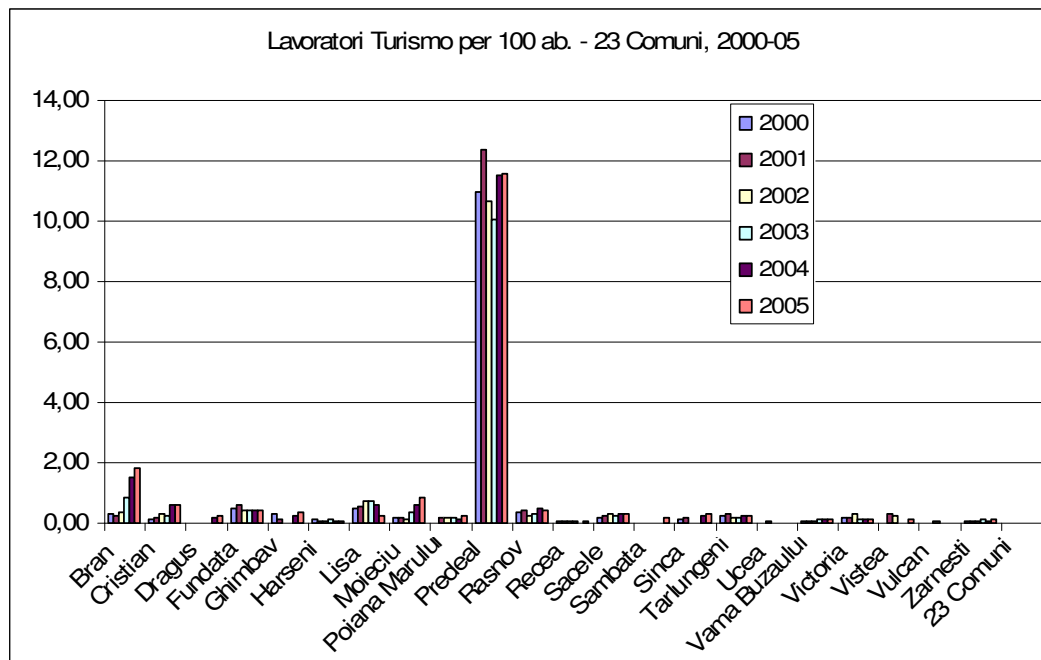
Figura 72 - Ricavi pro capite Turismo - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005



Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

Il turismo attrae forza lavoro in particolare nel comune di Predeal, quasi 12 persone su 100 abitanti lavora nel turismo e con aumenti anche nei comuni di Bran e Moieciu (quasi 2); da sottolineare il fatto che anche i comuni con vocazione turistica in aumento o sopra la media, si trovano con una partecipazione lavorativa nel settore turistico molto bassa (Cristian, Săcele, Zărnești).

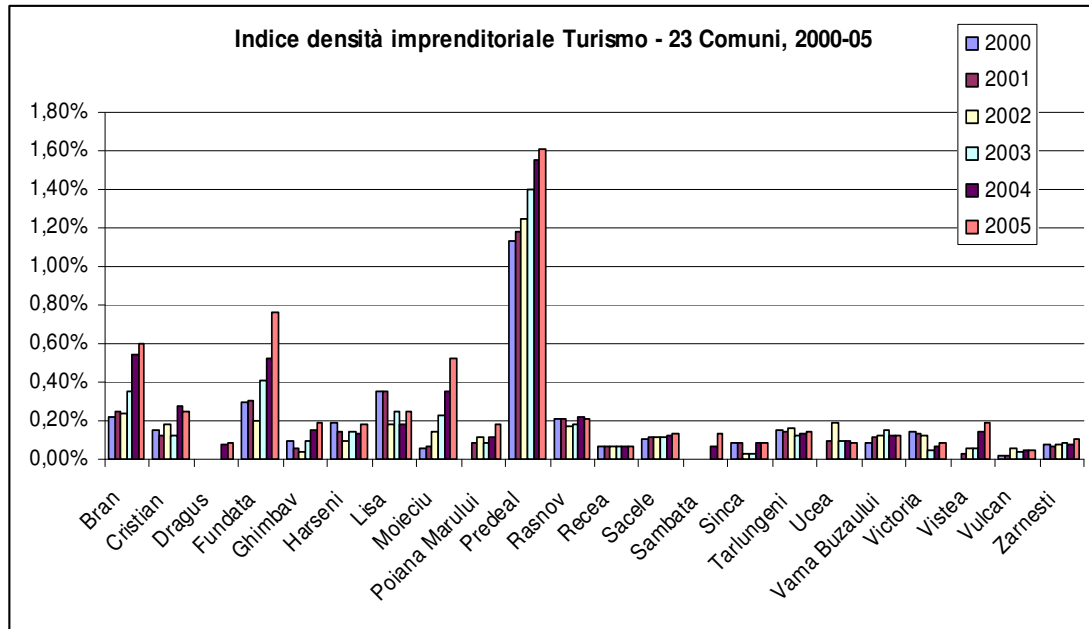
Figura 73 - Lavoratori Turismo per 100 abitanti - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005



Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

Ai fini del presente lavoro si è accordata particolare attenzione all'attività turistica; lì attenzione si giustifica visto il potenziale turistico della Provincia di Braşov, l'andamento positivo delle imprese nel settore turistico e non per l'ultimo l'indice di densità imprenditoriale nel settore; l'indice è al di sopra di 0,2 nei comuni di Bran, Cristian, Fundata, Moieciu, Predeal e Râşnov.

Figura 74 - Indice densità imprenditoriale Turismo - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005

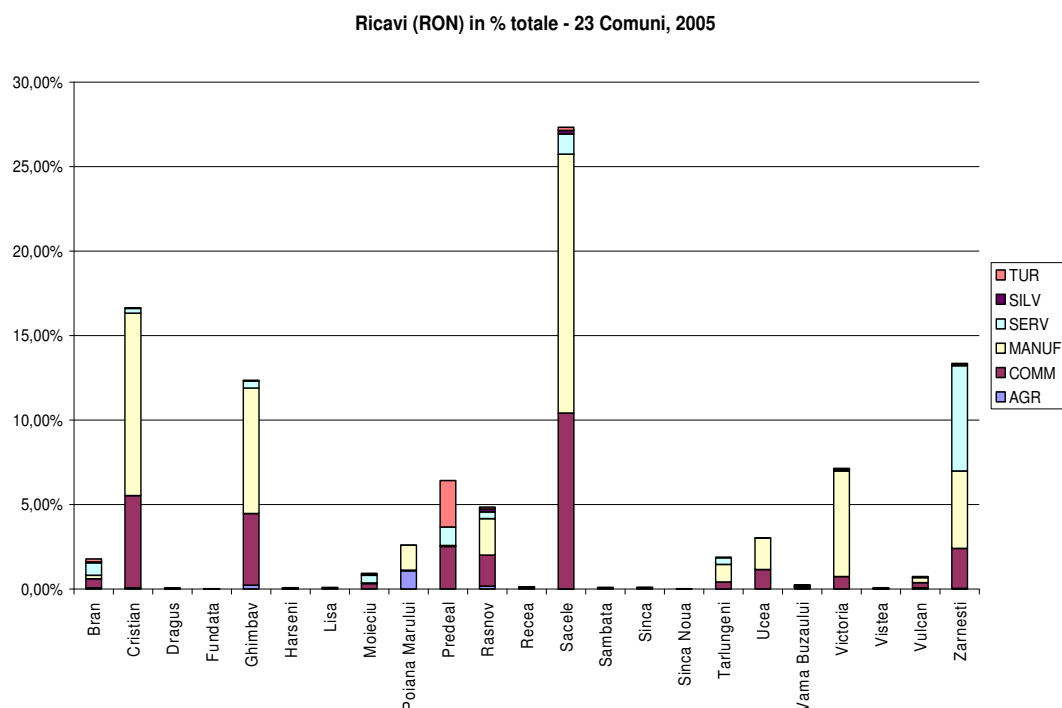


Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

Nel dimostrare meglio in quanto sopra presentato si propone la rappresentazione dei ricavi totali (in %) per tutti i ventitre comuni analizzati; si osserva che fra i ventitre comuni analizzati, i ricavi provenienti dalle attività manifatturiere sono predominanti in soltanto quattro comuni: Cristian, Ghimbav, Săcele e Victoria; il commercio e maggiormente rappresentato negli stessi comuni ai quali si raggiungono Râşnov e Zărneşti. Sul totale dei ricavi, il turismo resta importante in soltanto due comuni, Bran e Predeal.

Dall'analisi risulta chiaro le grandi differenze esistenti fra i comuni; mentre i comuni collocati ad una distanza breve del capoluogo usufruiscono di infrastrutture e servizi, i comuni collocati ad una certa distanza e lontani dalle infrastrutture (ad esempio la parte ovest dell'area scelta) si trovano in una situazione abbastanza critica.

Figura 75 - Ricavi (RON) in % totale per settore - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005



Fonte: elaborazione sui dati di bilancio, Camera di Commercio di Braşov

Nel caso in cui le politiche attuate sul territorio del comune saranno accompagnate di una politica di sviluppo sostenibile, allocando attenzione anche all'elemento ambiente, la zona potrebbe rappresentare un modello di sviluppo sostenibile; il potenziale presente sul territorio in termini di capitale umano e naturale sicuramente rappresentano i punti di forza di cui le politiche e la programmazione dovrebbero tenere conto ai fini di condurre l'area verso maggiore livello di sviluppo e benessere.

5.4.3. L'analisi SWOT realizzata per categorie di indicatori e valutazione all'anno zero

Dall'analisi degli indicatori avuti a disposizione sia per quanto riguarda la Provincia di Braşov complessivamente che i singoli comuni presi in considerazione si possono delineare alcune caratteristiche della zona. Si ritiene utile al fine di realizzare l'analisi SWOT la considerazione di tre diversi aspetti nell'analisi: un primo aspetto riguarda il campo sociale, il secondo quello economico ed infine il terzo l'aspetto ambientale. Nel contesto economico, particolare attenzione è opportuno richiamare sull'attività turistica

e sulla vocazione per lo sviluppo di tale attività che le potenzialità in termini di risorse naturali e culturali di molte località esprimono.

Per riassumere le peculiarità in particolare della zona di montagna, comprensiva dei 23 comuni oggetto all'analisi della Contea di Braşov, è utile pertanto costruire un'analisi SWOT per categorie di indicatori (sociale, economico, ambientale e turistico), che metta in evidenza punti di forza, di debolezza rischi ed opportunità; riassunti in una matrice a doppia entrata.

Per quanto riguarda l'ambito sociale, al livello Provinciale si osserva un leggero aumento degli enti e servizi sia pubblici e privati che operano in tale contesto; sono nate infatti recentemente delle organizzazioni a supporto delle attività di assistenza sociale e finalizzate alla realizzazione di programmi anti-povertà. Inoltre una stabilizzazione del sistema scolastico ha determinato la diminuzione dell'abbandono scolastico a livello provinciale dal 1,3% nel 2002-2003 al 0,35% nel 2003-2004 (fonte: Istituto Provinciale di Statistica di Braşov), con particolare attenzione alla minoranza rom.

I problemi presenti sul territorio provinciale sono importanti e necessitano di un'attenzione particolare da parte delle amministrazioni; i principali problemi incontrati sono rappresentati dall'invecchiamento complessivo della popolazione, dal flusso migratorio (in particolare dalla migrazione esterna, verso i paesi occidentali, di forza lavoro qualificata), dalla disoccupazione sopra la media del paese (nella provincia di Braşov il tasso di disoccupazione è di 7,9%, mentre al livello nazionale è di 5,5% per le ragioni prima citate), dalle carenze nelle infrastrutture e dalla necessità di migliorare il sistema di telecomunicazioni. Inoltre sono numerosi i comuni che sono "dimenticati" dalle autorità provinciale; la mancanza di informazioni e di consapevolezza per quanto riguarda le possibilità di finanziamenti fanno sì che questi arrivino con ritardo ai comuni più isolati e marginali. Tali aspetti, coniugati con la mancanza di personale specializzato e/o laureato all'interno delle amministrazioni locali rappresentano un fattore negativo per lo sviluppo di molti tra i comuni, in particolar modo quelli più distanti dal capoluogo. Probabilmente, con l'ingresso della Romania nell'Unione Europea, la possibilità di accedere ai fondi strutturali e le normative imposte dall'UE daranno la possibilità anche ai comuni meno sviluppati di presentare progetti di sviluppo.

Per quanto riguarda l'ambito sociale, dettagliando meglio questi tratti si delinea l'analisi SWOT.

Tabella 40 - Area montana della Provincia di Braşov - Analisi SWOT - Sociale

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> • presenza di enti che seguono la dinamica demografica (natalità, mortalità, minoranze); • presenza di enti che seguono la migrazione di forza lavoro; • crescita della durata media di vita; • presenza della tradizione e della convivenza multi-etnica; • esistenza delle valutazioni della popolazione attiva (produttività, consumo, istruzione, infrastrutture); • presenza di servizi pubblici offerti dalla Agenzia Provinciale di Forza Lavoro (AJOFM); • monitoraggio dei disoccupati al livello provinciale; • presenza di una strategia di assistenza al livello provinciale; • presenza di organizzazioni non-profit attive nel ambito di assistenza sociale; • elaborazione di programmi anti-povertà; • presenza di partenariati pubblici-privati anche con organizzazioni occidentali (Irlanda, Paesi Bassi, Italia, Germania); • la diminuzione dell'abbandono scolastico (dal 1,3% nel 2002-2003 al 0,35% nel 2003-2004); • la diminuzione delle differenze urban-rural; • la presenza di istituti tecnici specializzati; • la scolarizzazione delle minoranze (in particolare i rom) 	<ul style="list-style-type: none"> • pochi enti che seguono la dinamica demografica (natalità, mortalità, minoranze); • scarsa presenza di enti che seguono la migrazione di forza lavoro; • la diminuzione della popolazione seguito al fenomeno dell'emigrazione e alla natalità; • l'invecchiamento della popolazione; • grande diversità etnica e religiosa che potrebbe generare conflitti; • l'inefficienza dei programmi di integrazione dei rom; • rapporto fra la popolazione attiva ed il totale della popolazione, con riferimento all'invecchiamento della popolazione; • disoccupazione alta nei confronti della media nazionale (7,9% - 5,5%); • l'emigrazione di forza lavoro qualificata verso paesi occidentali; • mancanza di fondi; • mancanza di identificazioni precise dei bisogni; • presenza di comunità con poche risorse (anziani disabili, maggiorenni usciti dai centri minorili, minori diversamente abili); • mancanza di personale qualificato; • mancanza di comunicazione, informazioni per disabili ed in modo particolare in aree rurale; • debole collegamento fra enti pubblici e le persone bisognose; • mancanza di professionalità dei dipendenti pubblici per quanto riguarda l'avvio di progetti di sostentamento di persone bisognose (diversamente abili, minoranze, anziani); • mancanza di personale specializzato: terapeuti, neuropsichiatri, assistenti sociali, psicologi; • scarse risorse per il sistema pubblico di istruzione;

	<ul style="list-style-type: none"> • squilibri per quanto riguarda l'uguaglianza dei bambini per poter frequentare scuola; • pendolarismo degli insegnanti in aree rurali; • scarso attrezzamento delle strutture scolastiche nelle aree rurali (palestre, laboratori di informatica, chimica e fisica); • mancanza di progetti per la scolarizzazione di studenti diversamente abili; • scarsa presenza di biblioteche e di centri di ricerca
OPPORTUNITA'	MINACCE
<ul style="list-style-type: none"> • l'ingresso nella Comunità Europea con l'obbligo di puntare verso gli standard europei; • presenza di fondi strutturali; • sviluppo del sistema di pensioni private; • aumento degli utenti internet: fonte di comunicazione e conoscenze; • legislazione attuale che obbliga le istituzioni locali ad attivare le politiche verso tutte le comunità locali; • finanziamenti esteri per le persone diversamente abili; • creazione dell'Osservatorio Sociale, struttura appartenente al Ministero del Lavoro; • l'aumento dei partenariati pubblico-privato ; • progetti e programmi al livello nazionale per corsi di specializzazione nel ambito sociale; • aumento della qualità dell'istruzione superiore tramite decentralizzazione ; • avviamento di progetti in partnership con finanziamenti esteri e nazionali; • incremento delle strutture di istruzione private 	<ul style="list-style-type: none"> • mancanza di progetti che potrebbero causare l'isolamento di comunità ; • caos legislativo; • mancanza di competenze chiare fra gli enti con responsabilità sociale; • costi alti nel cambiamento del sistema legislativo esistente; • mancanza di infrastrutture al livello provinciale; • migrazione del personale specializzato (stress, redditi bassi, legislazione) verso capoluogo; • incoerenza legislativa e delle priorità; • basso livello di fondi nei confronti di bisogni reali; • differenze fra il livello di istruzione degli studenti delle aree urbane e gli studenti delle aree rurali; • la non-stabilità legislativa

Per quanto riguarda invece l'ambito economico, la Provincia di Braşov si presenta con una crescita sopra la media del paese; le attività industriali sono in un continuo

sviluppo, beneficiando della forza lavoro qualificata presente sul territorio. Il posizionamento geografico della Provincia rappresenta un altro vantaggio: la provincia si trova nel centro del paese, in zona di montagna con alto potenziale turistico e abbastanza vicina all'aeroporto internazionale della capitale Bucarest (circa 160 km). Tutti questi elementi hanno influito anche dal punto di vista dell'attrattività degli investimenti esteri. Riemerge purtroppo il problema delle infrastrutture, nel senso che ci troviamo di fronte alle disparità degli investimenti nei diversi comuni della provincia; la qualità delle strade e/o scarsi collegamenti ferroviari hanno determinato negli imprenditori la volontà di collocarsi nelle vicinanze del capoluogo, con conseguenze anche sull'andamento imprenditoriale in generale, come si può osservare nel paragrafo 5.4.2.

Per realizzare il meglio l'immagine dei punti di forza, debolezza, le opportunità e le minacce della zona di montagna della Provincia di Braşov, con riguardo all'aspetto economico, turistico ed ambientale, si propone la seguente analisi SWOT.

Tabella 41 - Area montana della Provincia di Braşov - Analisi SWOT – Economico

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> • sviluppo dell'economia è sopra la media del paese; • produzione e produttività è in aumento; • forte sviluppo negli ultimi anni nei settori di servizi e commercio; • aumento delle presenze per scopo turistico e di affari; • vantaggio del posizionamento dal punto di vista geografico; • significativo il valore degli investimenti esteri e l'aumento dei posti di lavoro; • strutture di accoglienza per attività turistiche e affari più numerose in rapporto con altre zone del paese; • alto numero di zone di attrattività turistica e potenzialità di investimenti in questo settore; <p>alta presenza di parchi industriali.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • disparità fra diverse aree della provincia; • alcune attività non sono organizzate (la raccolta dei rifiuti); • i prezzi non sono competitivi al livello internazionale; • le opportunità di investimenti non sono pubblicizzate; • basso livello di investimenti in alcuni comuni per la mancanza delle infrastrutture; • nei comuni lontani dal capoluogo mancano le infrastrutture per accoglienza turistica o di affari o per organizzare le fiere, ecc. • basso livello di imprenditori nella parte ovest dell'area di riferimento.
OPPORTUNITA'	MINACCE
<ul style="list-style-type: none"> • aumento del valore aggiunto attraverso lo sviluppo della produzione di nuove tecnologie; • aumento della competitività fra le imprese presenti sul territorio; • sviluppo del mercato immobiliare visto il grande potenziale turistico; • posizionamento geografico ottimo per lo sviluppo della logistica al livello nazionale; • presenza di risorse umane e naturali; • disponibilità di capitale umano nelle province confinanti, in particolare nei comuni confinanti col capoluogo; • aumento delle aree destinate alla promozione degli affari (parchi industriali, ecc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • aumento del livello di sviluppo fra diverse aree; • diminuzione della competitività al livello provinciale in seguito all'aumento dei prezzi sul mercato immobiliare; • diminuzione dell'attrattività turistica in alcune zone in seguito al forte sviluppo industriale;

Tabella 42 - Area montana della Provincia di Braşov - Analisi SWOT – Turismo

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> • posizionamento geografico per quanto riguarda lo sviluppo delle future infrastrutture; • bellezza del paesaggio preponderante montano; • numero elevato di aree protette; • esistenza di strutture ricettive (ma non utilizzate alla capacità massima); • esistenza di una rete di infrastrutture turistiche di qualità (Poiana Braşov, Paraul rece, Predeal, Bran, Râşnov, Fondata); • ricchezza della flora e della fauna; • presenza di monumenti medioevali di grande valore (fortezze, chiese, torri, porte e mura antiche); • buona conservazione delle tradizioni folcloristiche; • diversità etnica/culturale (minoranze ungherese e tedesche); • foreste secolari, grandi superfici 	<ul style="list-style-type: none"> • mancanza di piani di sviluppo unitari sia al livello nazionale che internazionale; • qualità dei servizi e delle informazioni; • infrastrutture, telecomunicazioni e tecnologia non adeguata; • mancanza di un sistema organizzato per quanto riguarda l'accessibilità alle aree protette, parchi naturalistici, riserve; • non adeguata protezione dei turisti durante la stagione invernale, in alta quota; • mancata sensibilizzazione della popolazione circa l'attività turistica • mancanza del marketing turistico, centri di informazione, mappe; • mancanza di itinerari turistici (trekking, mountainbike)
OPPORTUNITÀ	MINACCE
<ul style="list-style-type: none"> • interesse da parte delle autorità pubbliche per lo sviluppo turistico; • implementazione dei progetti di qualificazione professionale degli attori coinvolti; • ristrutturazioni dei siti storici e dei monumenti del patrimonio nazionale; • relazioni interpersonale fra i residenti e le persone emigrate nei Paesi Europei; • possibilità di svolgere attività turistiche durante tutto l'anno; • aumento dell'interesse turistico al livello internazionale; • forza lavoro disponibile da coinvolgere nelle attività turistiche 	<ul style="list-style-type: none"> • sistema normativo che potrebbe non agevolare gli investimenti in turismo; • collaborazione fra diversi livelli di governo (provincia, comuni) non adeguati per quanto riguarda l'uso del territorio e del ambiente; • diminuzione degli investimenti sia endogeni che esogeni nel turismo; • aumento della pressione turistica sugli obiettivi "inn" che potrebbe danneggiare le strutture, il paesaggio; • la concentrazione degli agriturismi in zone limitate

Tabella 43 - Area montana della Provincia di Braşov - Analisi SWOT – Ambiente

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> • esistenza delle strutture per la protezione dell’ambiente ; • implementazione dei programmi di sviluppo circa il management delle acque e rifiuti; • monitoraggio permanente dei fattori ambientali; • varietà e ricchezza della biodiversità; • alto livello delle risorse idriche; 	<ul style="list-style-type: none"> • basso livello dell’accesso al sistema di alimentazione d’acqua corrente in alcuni comuni; • rete di alimentazione esistente molto vecchia e con perdite; • presenza di aree inquinate; • superficie con alto rischio di erosione; • sistema di monitoraggio non esteso all’intera area di riferimento; • presenza di traffico pesante nei comuni interessati; • scarse risorse finanziarie e umane con riguardo alla biodiversità; <p>mancanza di centri di informazione della popolazione circa lo stato dell’ambiente;</p>
OPPORTUNITA’	MINACCE
<ul style="list-style-type: none"> • possibilità di accedere ai fondi strutturali nell’ambito ambientale; • creazione di partenariati e cambio di informazioni con altri paesi europei; • utilizzo delle risorse naturali in modo efficiente; • utilizzo di nuove fonti di energia; • sviluppo delle strutture per lo smaltimento dei rifiuti; <p>sviluppo del turismo ecologico, culturale e agriturismo;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • pressione delle attività industriali sui fattori acqua, suolo, atmosfera e sulla biodiversità; • minacce sulla flora e fauna per colpa del turismo non controllato; • aumento dell’inquinamento per l’aumento del traffico; • disparità fra i comuni che accedono ai finanziamenti e i comuni che non accedono ai finanziamenti;

5.5. Case Study 2: la riqualificazione dell'Appennino Bolognese

5.5.1.1 28 comuni appartenenti alle 4 Comunità Montane della Provincia di Bologna

Come già accennato in precedenza, per quanto riguarda la zona di montagna della Provincia di Bologna, con il Decreto Legislativo 267/2000 (Testo unico sugli enti pubblici locali) si stabilisce il quadro legale per il funzionamento delle Comunità Montane; la normativa prevede le condizioni per la costituzione di tali enti; in tale proposito si è scelto come oggetto dell'analisi le quattro Comunità Montane presenti sul territorio della Provincia di Bologna; le quattro Comunità Montane comprendono 28 comuni.

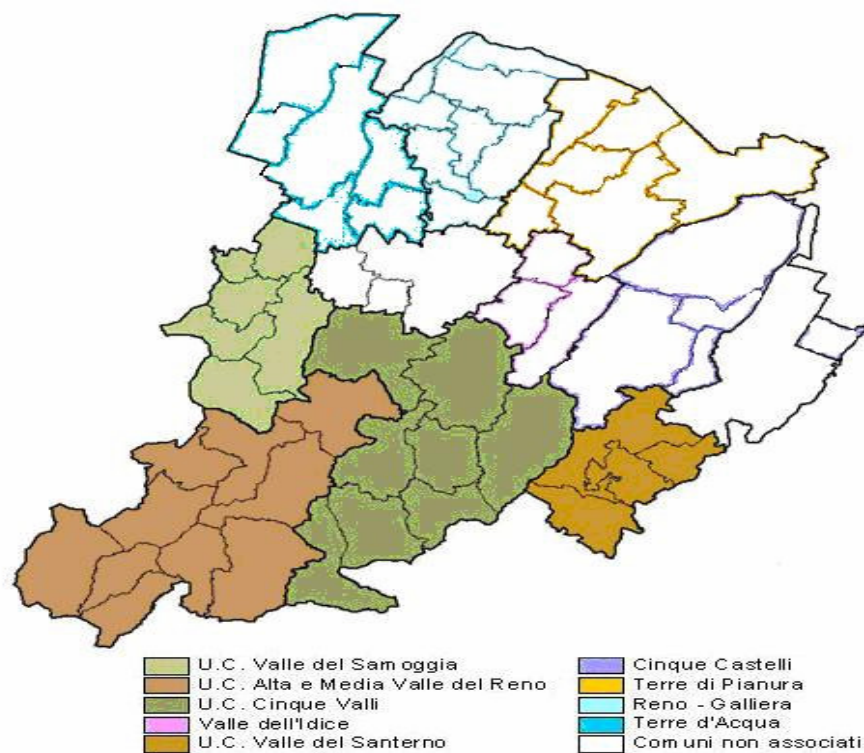
Più recentemente con la Legge finanziaria 2008 (Legge 24 dicembre 2007, n. 244, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 300 del 28 dicembre 2007, l'articolo 2 comma 16 stabilisce che "il fondo ordinario di cui all'articolo 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, è ridotto di 33,4 milioni di euro per l'anno 2008 e di 66,8 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009" e comma 17 prevede l'obbligo da parte delle regioni di provvedere con proprie leggi al riordino della disciplina in merito alle comunità montane, entro sei mesi della data di entrata in vigore della nuova finanziaria; il cambiamento della normativa ha lo scopo di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica ai fini di ridurre la spesa corrente per un importo di almeno un terzo; ai fini di compiere quanto sopra, le leggi regionali devono tener conto di alcuni principi fondamentali fra cui (art.2 comma 18):

- a) "riduzione del numero complessivo delle comunità montane, sulla base di indicatori fisico-geografici, demografici e socio-economici e in particolare: della dimensione territoriale, della dimensione demografica, dell'indice di vecchiaia, del reddito medio pro capite, dell'acclività dei terreni, dell'altimetria del territorio comunale con riferimento all'arco alpino e alla dorsale appenninica, del livello dei servizi, della distanza dal capoluogo di provincia e delle attività produttive extra-agricole;

- b) b) riduzione del numero dei componenti degli organi rappresentativi delle comunità montane;
- c) c) riduzione delle indennità spettanti ai componenti degli organi delle comunità montane, in deroga a quanto previsto dall'articolo 82 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni.”

Il posizionamento sul territorio provinciale delle quattro comunità montane e dei loro comuni è identificabile attraverso la mappa proposta di seguito, la quale porta riferimento anche delle altre associazioni di comuni della Provincia (i territori dell'area selezionata sono evidenziati a colore pieno).

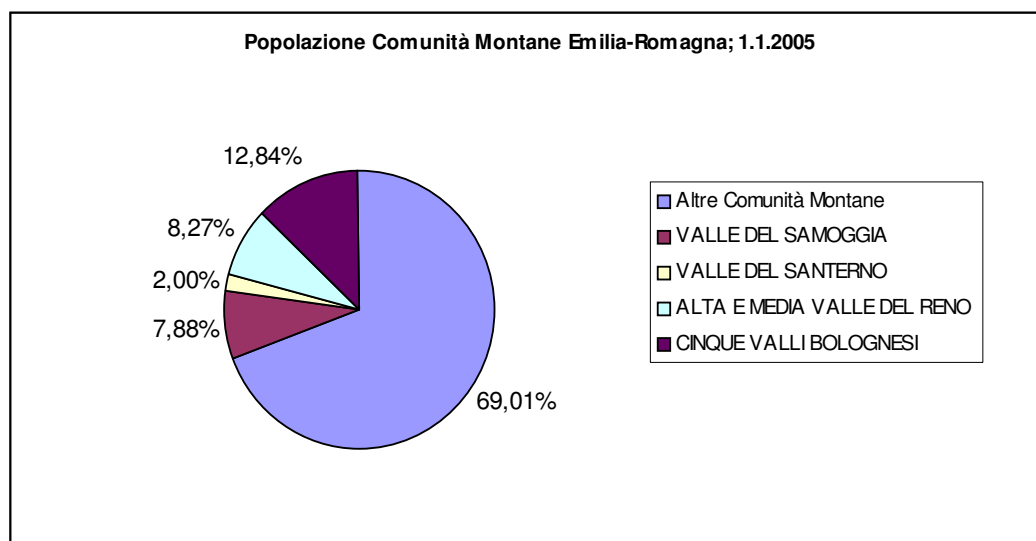
Figura 76 - Le 4 Comunità Montane della Provincia di Bologna, 2007



5.5.2. La *Baseline* come fonte di informazione per una strategia di sviluppo

La Provincia di Bologna si estende su di una superficie territoriale di 3.702 kmq, coprendo quindi il 16,73% circa della superficie della Regione Emilia-Romagna. L'area classificata come di montagna costituisce il 21% della superficie territoriale della Provincia, mentre il 36% è occupata da zona collinare ed il restante 43% dalla pianura. Sul territorio delle quattro comunità montane, all'ultimo censimento (2001), il numero di residenti era di 146.346 su un territorio che rappresenta 45% della superficie totale della Provincia di Bologna. In termini di popolazione, le quattro comunità montane rappresentano invece 15,22% del totale provinciale, con una densità media di 84 abitanti/kmq.

Figura 77 - Popolazione residente - Comunità Montane Emilia-Romagna, 2005



Fonte: Elaborazione su dati Regione Emilia-Romagna, La regione in Cifre.

I quasi 148.000 residenti nelle Comunità Montane Cinque Valli Bolognesi, Valle del Samoggia, del Santerno e del Reno rappresentavano al 1.1.2005 nel complesso il 3,56% della popolazione dell'Emilia-Romagna, ed il 30,99% della popolazione residente nelle Comunità Montane della Regione.

Tabella 44 - Superficie, densità demografica e popolazione - 28 comuni Prov. Bologna

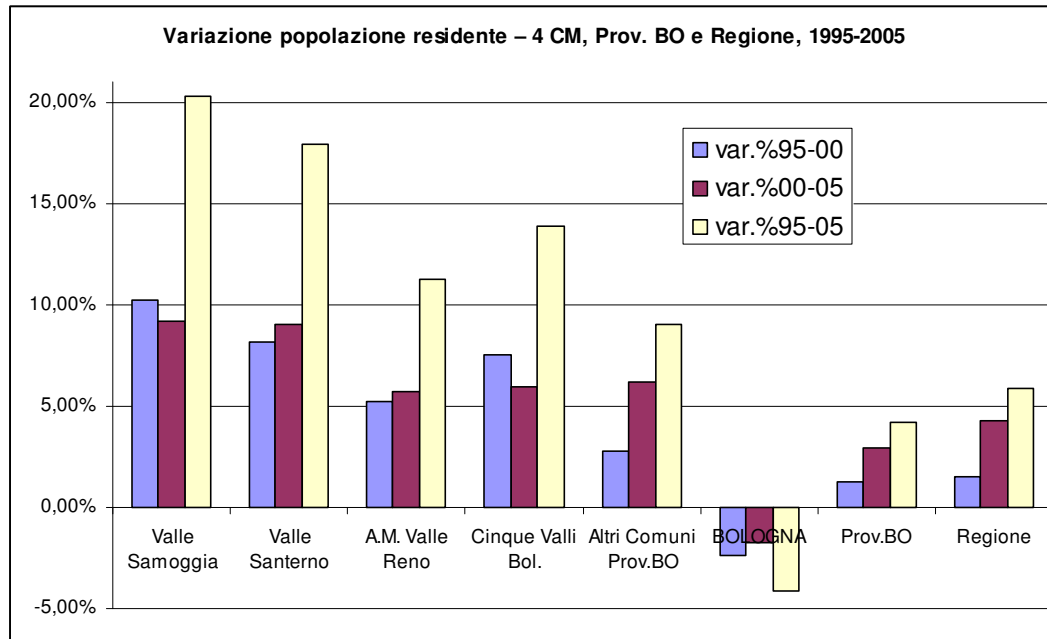
	Superficie territoriale - Dati ISTAT 2000 Kmq	Superficie % su totale Provincia Bo %	Densità demograf. Ab./Kmq	Popolazione residente censita 2001 Abitanti	Popolaz .% su totale Prov. Bo %	
1 ALTA E MEDIA VALLE DEL RENO						
1	Camugnano	96,47	2,61%	22	2.132	0,23%
2	C.D'Aiano	45,32	1,22%	40	1.822	0,20%
3	C.diCasio	47,44	1,28%	67	3.174	0,34%
4	GaggioM.	58,68	1,59%	81	4.771	0,52%
5	Granaglione	39,63	1,07%	53	2.116	0,23%
6	GrizzanaM.	77,28	2,09%	48	3.694	0,40%
7	Lizzano in B.	85,67	2,31%	26	2.253	0,24%
8	Marzabotto	74,55	2,01%	84	6.262	0,68%
9	PorrettaT.	33,94	0,92%	137	4.646	0,50%
10	Vergato	59,93	1,62%	112	6.730	0,73%
	Sup.Tot.	618,91	16,72%	61	37.600	4,08%
2 VALLE DEL SAMOGGIA						
1	Bazzano	13,97	0,38%	437	6.103	0,66%
2	Cast.Serravalle	39,18	1,06%	102	3.977	0,43%
3	Crespellano	37,47	1,01%	208	7.787	0,84%
4	M.S.Pietro	74,66	2,02%	138	10.280	1,12%
5	Monteveglia	32,57	0,88%	138	4.481	0,49%
6	Savigno	54,85	1,48%	47	2.556	0,28%
	Sup. Tot.	252,70	6,83%	139	35.184	3,82%
3 CINQUE VALLI BOLOGNESI						
1	Sasso Marconi	96,52	2,61%	143	13.793	1,50%
2	Pianoro	107,09	2,89%	151	16.181	1,76%
3	Monterenzio	105,44	2,85%	49	5.177	0,56%
4	Loiano	52,43	1,42%	79	4.158	0,45%
5	Monghidoro	48,18	1,30%	75	3.618	0,39%
6	Monzuno	65,02	1,76%	81	5.254	0,57%
7	San Benedetto Val di Sambro	66,69	1,80%	66	4.375	0,47%
8	Castiglione dei Pepoli	65,81	1,78%	91	6.008	0,65%
	Sup.Tot.	607,18	16,40%	96	58.564	6,35%
4 VALLE DEL SANTERNO						
1	Borgo Tossignano	29,12	0,79%	104	3.023	0,33%
2	Casalfiumanese	81,96	2,21%	36	2.926	0,32%
3	Castel del Rio	52,61	1,42%	24	1.252	0,14%
4	Fontanelice	36,60	0,99%	49	1.797	0,19%
	Sup. Tot.	200,29	5,41%	45	8.998	0,98%
	Totale CM Prov.Bo	1679,08	45%	84	140.346	15,22%
	Bologna	140,73	3,80%	2638	371.217	40,26%
	Provincia di Bologna	3.702,00	100,00%	249	921.972	

Dati ANCITEL-ISTAT integrati con elaborazione su dati ISTAT.

La rappresentazione grafica della variazione della popolazione residente nelle quattro comunità montane in confronto con quella provinciale e regionale mostra la dinamica positiva delle aree montane, molto maggiore di quella degli altri contesti considerati. Considerando anche il capoluogo Bologna; si nota la tendenza alla diminuzione della

popolazione residente che conferma l'ipotesi di una notevole migrazione interna verso le fasce di cintura. A tale flusso si affianca però una forte migrazione dall'esterno, che risulta più forte nei comuni lontani dal capoluogo, principalmente in ragione dei minori costi abitativi.

Figura 78 - Variazione popolazione residente – 4 CM, Prov.BO e Regione, 1995-2000-2005



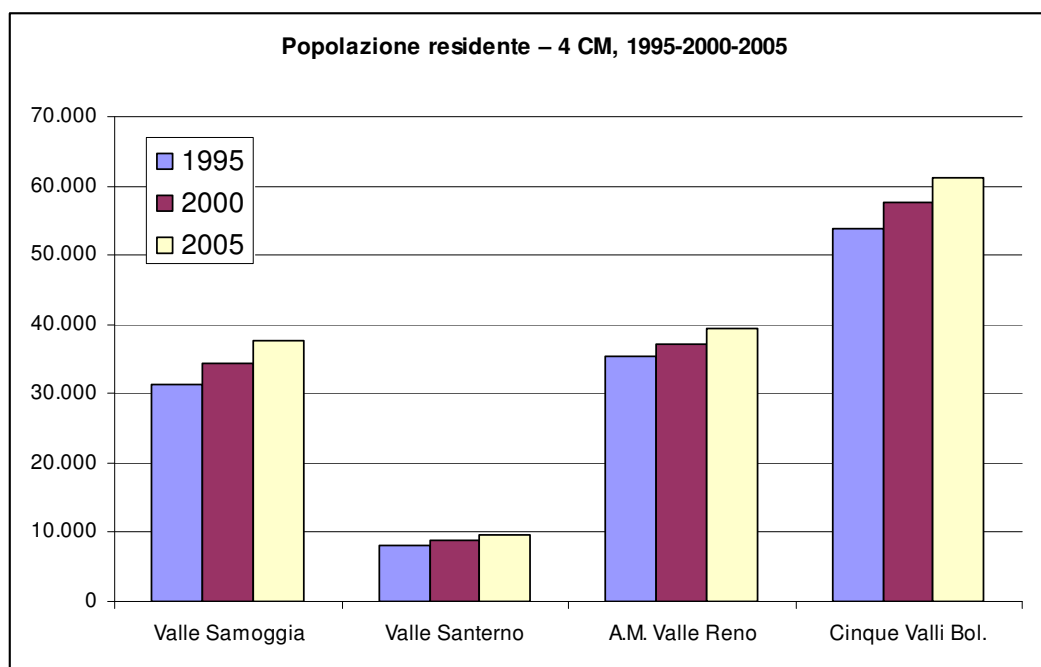
Fonte: Elaborazione su dati: Regione Emilia-Romagna. La struttura per età e sesso della popolazione nei comuni della Regione Emilia-Romagna nel periodo 1/1/1994-1/1/2004.

Per quanto riguarda l'area d'interesse, la zona appenninica della Provincia di Bologna conferma la tendenza positiva in termini demografici. Come sottolineato dal Rapporto ERVET (Regione Emilia-Romagna – ERVET, 2005), la fase di impoverimento demografico sembra infatti superata da parecchi anni sia a fronte di scelte abitative e a spostamenti interni alla Provincia, a crescenti flussi migratori positivi, ed al livello di integrazione funzionale ed economica con il sistema urbano (bolognese, imolese a anche toscano) che ha consentito dinamiche insediative tipiche delle aree di cintura metropolitane nelle aree collinari e successivamente di media montagna.

Non a caso infatti le quattro Comunità oggetto del presente lavoro presentano tutte variazioni percentuali positive, e molto alte in termini assoluti. Mentre la Valle del Samoggia detiene la prima posizione tra le Comunità Montane della Regione, Santerno, Cinque Valli e Valle del Reno presentano tutte comunque tassi di variazione superiori ai

10 punti percentuali che vengono raggiunti solamente dall'area metropolitana di Modena, dal Frignano e dalla Val Marecchia.

Figura 79 - Popolazione residente – 4 Comunità Montane, 1995-2000-2005



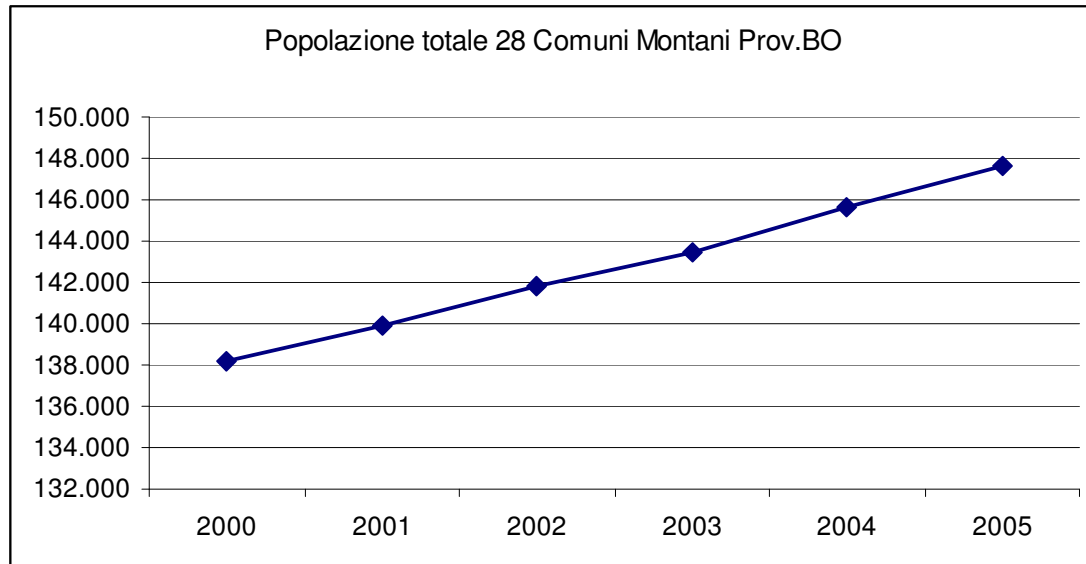
Fonte: Elaborazione su dati Regione Emilia-Romagna, La regione in Cifre (dati al 1° gennaio).

Tabella 45 -Variazione popolazione residente - 4 comunità montane Prov. Bologna, 1995-2005

Comunità montane di residenza	1995	2000	2005	Var % 1995-2005	% pop. in età lavor. 2005
VALLE DEL SAMOGGIA	31.220	34.404	37.562	20,31%	67,44%
VALLE DEL SANTERNO	8.083	8.740	9.528	17,88%	63,40%
ALTA E MEDIA VALLE DEL RENO	35.403	37.263	39.383	11,24%	63,82%
CINQUE VALLI BOLOGNESI	53.716	57.740	61.161	13,86%	66,70%

Fonte: Elaborazione su dati Regione Emilia-Romagna, La regione in Cifre (dati al 1° gennaio).

Figura 80 - Popolazione residente al 1 gennaio – 28 Comuni – 2000-2005



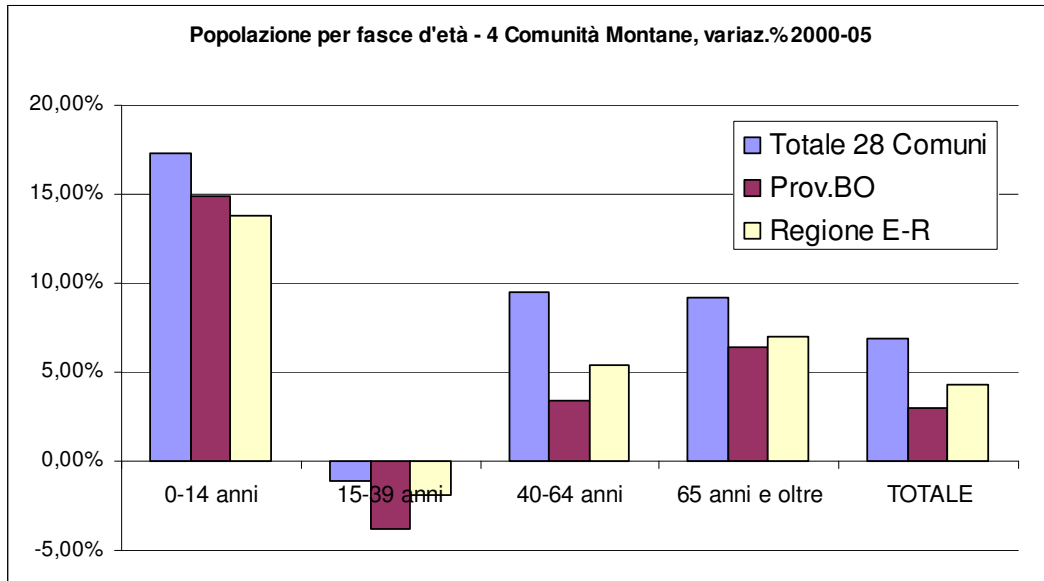
Elaborazione su dati Regione Emilia-Romagna da archivi comunali.

Vale la pena di osservare che, anche per quanto concerne la percentuale di popolazione in età lavorativa, i valori più alti vengono proposti dalle 4 Comunità osservate.

Anche prendendo in considerazione la distribuzione della popolazione per età, infatti, le quattro Comunità Montane confermano il sostanziale allineamento con le tendenze registrate a livello della Regione Emilia-Romagna. In particolare, la popolazione tra 0 e 14 anni cresce in tutte le Comunità, presentando in ognuna di esse incrementi consistenti, in linea con la crescita che si registra a livello regionale, maggiore rispetto alla lieve ripresa delle altre Regioni dell'Italia del Nord nello stesso periodo. Una variazione importante si nota anche nella fascia di età fra 40 e 64 anni.

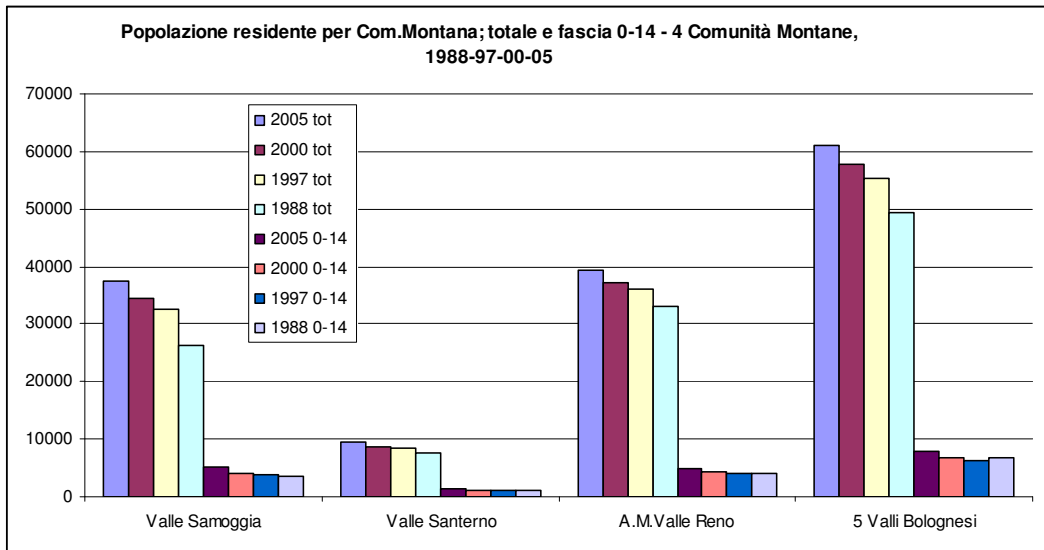
Ancora in contrasto con l'immagine di un Appennino in progressivo invecchiamento ed in progressivo spopolamento che veniva considerata fino allo scorso decennio, nelle quattro Comunità Montane considerate anche la fascia di età tra i 15 ed i 39 anni conferma una crescita che risulta tanto più consistente quando la si paragoni alla tendenza all'invecchiamento presente a livello regionale e nazionale.

Figura 81 - Popolazione per fasce d'età - 4 Comunità Montane, variaz.% 2000-05



Fonte: elaborazione da dati Regione Emilia-Romagna.

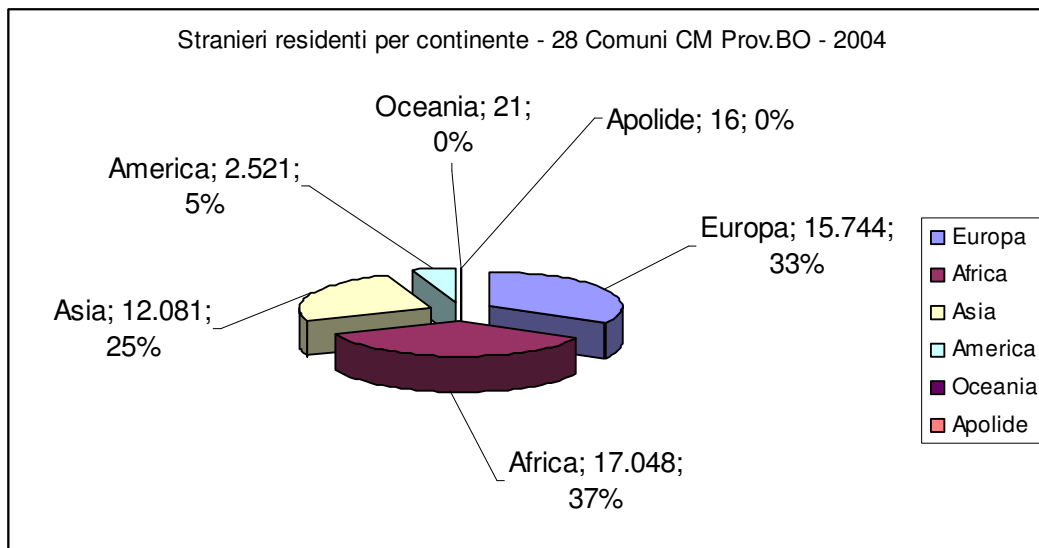
Figura 82 - Distribuzione popolazione fasce di età - 4 Comunità Montane, 1994 - 2004



Fonte: Elaborazione su dati: Regione Emilia-Romagna. La struttura per età e sesso della popolazione nei comuni della Regione Emilia-Romagna nel periodo 1/1/1994-1/1/2004.

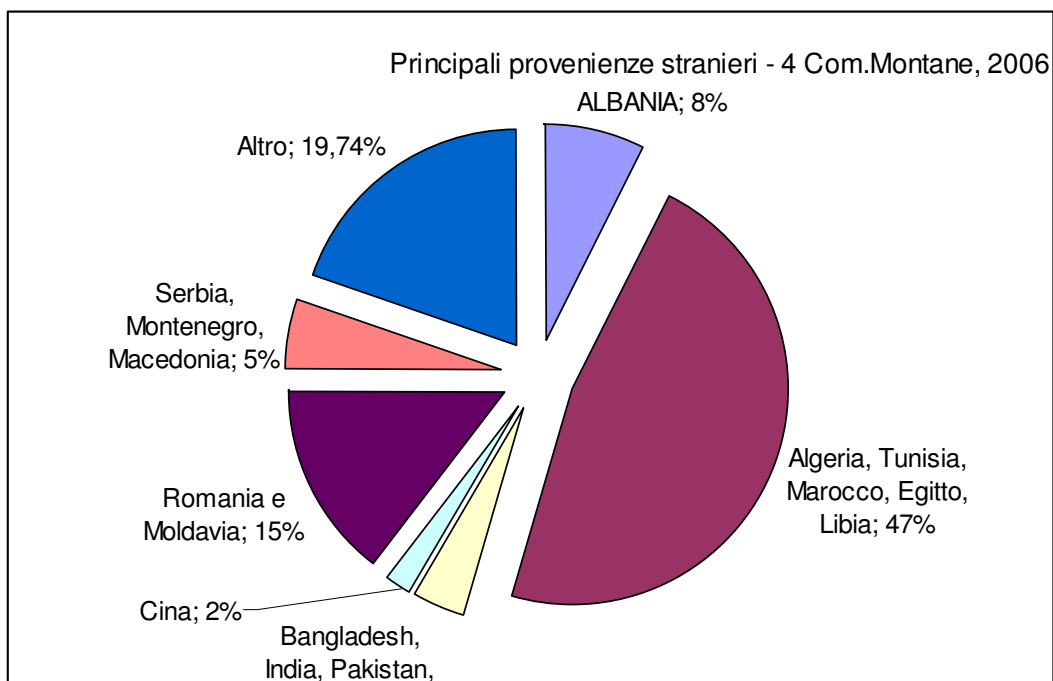
La presenza di immigrati dall'estero è senza dubbio un fattore rilevante nella dinamica demografica recente delle aree di montagna considerate. La distribuzione delle provenienze mostra che, a livello di continente, queste sono quasi ugualmente ripartite tra Africa, Europa dell'Est ed Asia.

Figura 83 - Stranieri per continente – 4 Comunità Montane, 2004



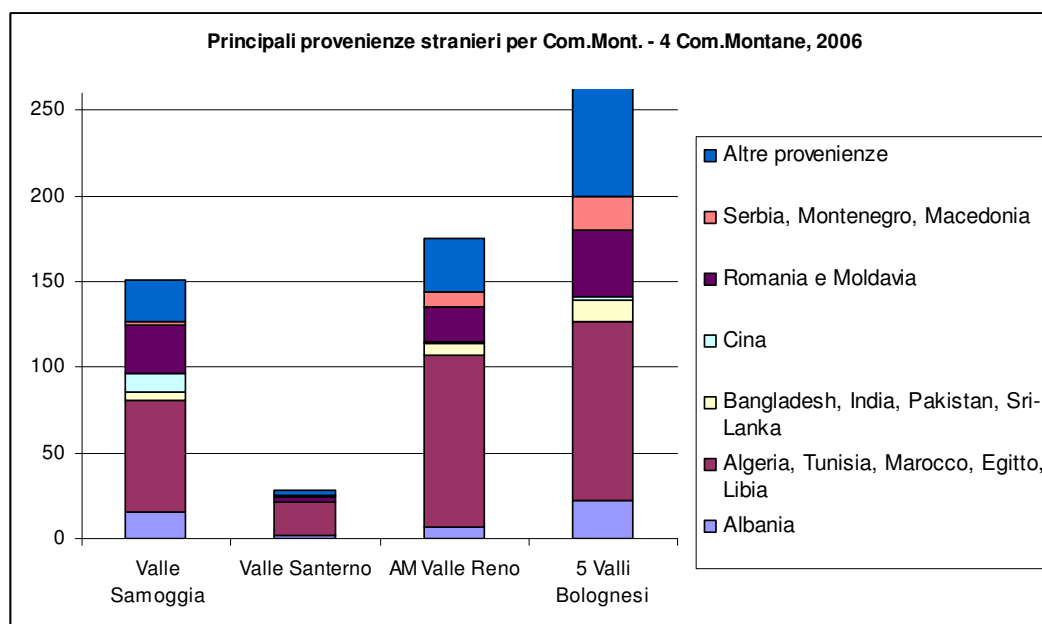
Fonte: elaborazione da dati Regione Emilia-Romagna da archivi comunali.

Figura 84 - Principali provenienze stranieri per Paese - 4 Comunità Montane, 2006



Fonte: elaborazione da dati Regione Emilia-Romagna.

Figura 85 - Principali provenienze stranieri per Comunità - 4 Comunità Montane, 2006



Fonte: elaborazione da dati Regione Emilia-Romagna.

Le 5 Valli Bolognesi detengono il primato in termini di immigrazione dall'estero, seguite dall'Alta e Media valle del Reno dove si registrano consistenti comunità di immigrati in particolare dal Nord-Africa e dall'Est Europeo.

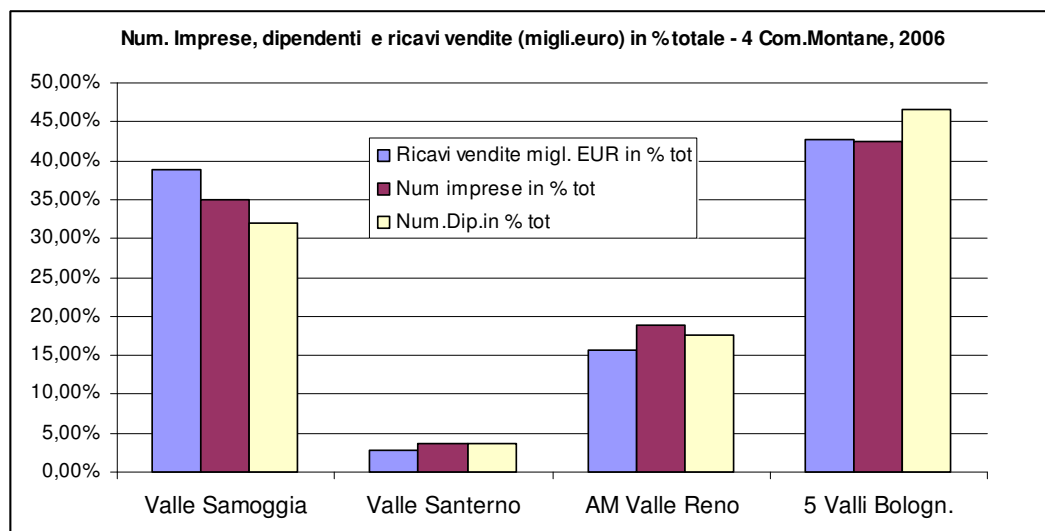
Per quanto riguarda l'imprenditorialità, l'Ufficio Statistico della Camera di Commercio di Bologna mette a disposizione alcuni dati con riferimento all'Area di Montagna di Bologna, area che esclude la Comunità Montana Valle del Santerno (considerato appartenente al Circondario Imolese) ed i comuni di Bazzano, Crespellano, Pianoro e Sasso Marconi (appartenenti alla cosiddetta "Area di Cintura"). Con riferimento a queste specifiche, il rapporto 2005 indica che al 31.12.2004 risultano registrate 9.340 sedi di imprese (attive il 94,1%), delle quali 3.536 sono imprese artigiane, 83 cooperative, 2.035 imprese femminili. In termini di composizione percentuale rispetto al settore di attività, con una prevalenza dell'agricoltura (22,2% per totale delle imprese, 28,8% delle cooperative, 29,2% delle imprese femminili) l'Area di Montagna si distingue dalla Provincia dove in termini di totale delle imprese prevale il Commercio con il 25,6% (il settore prevalente per le imprese cooperative risulta essere il settore K – Attività Immobiliari, noleggio, informatica e ricerca). Sia per l'area montana che per la provincia la maggioranza delle imprese artigiane è attiva nel settore delle costruzioni. Sempre nel 2004, si segnala un saldo positivo per il sistema imprenditoriale al netto dell'agricoltura, con un tasso di crescita rispetto al 2003 del +1,6%. Tale dato supera di

poco il corrispondente tasso di crescita riferito all'intera Provincia i Bologna. Assieme ad un saldo complessivo di +112 unità (al netto dell'agricoltura), corrispondenti a 544 iscrizioni di nuove imprese a fronte di 441 cessazioni, l'Area di Montagna registra un saldo positivo (+83 unità, con un tasso di crescita del 2,4% riferito al totale delle attività economiche) anche per quanto riguarda le imprese artigiane. Mentre a livello provinciale le imprese cooperative fanno riscontrare un tasso di crescita negativo del -2,4%, risultano stabili nell'Area di Montagna con 4 iscrizioni e 4 cessazioni, come pure risultano stabili le imprese femminili pure con tasso di crescita nullo e saldo pari a -1. Vale infine la pena di accennare al fatto che, sui 6.368 titolari di imprese attive al 31.12.2004, 365 risultano di nazionalità extra-comunitaria, coprendo quindi il 3,8% del totale. Di essi, il 47,9% opera nel settore delle costruzioni. In termini di diffusione a livello comunale gli imprenditori extra-comunitari risultano piuttosto uniformemente distribuiti, con una massima presenza nel Comune di Vergato con 39 titolari attivi.

Ulteriori informazioni circa la struttura produttiva si possono ricavare dall'analisi dei dati raccolti nella database AIDA; questa banca dati raccoglie i dati di bilancio delle imprese che depositano il bilancio stesso presso la Camera di Commercio.

Di tale imprese, più del 40% è collocato nel territorio della Comunità Montana 5 Valli Bolognesi, con il 45% del numero complessivo di dipendenti.

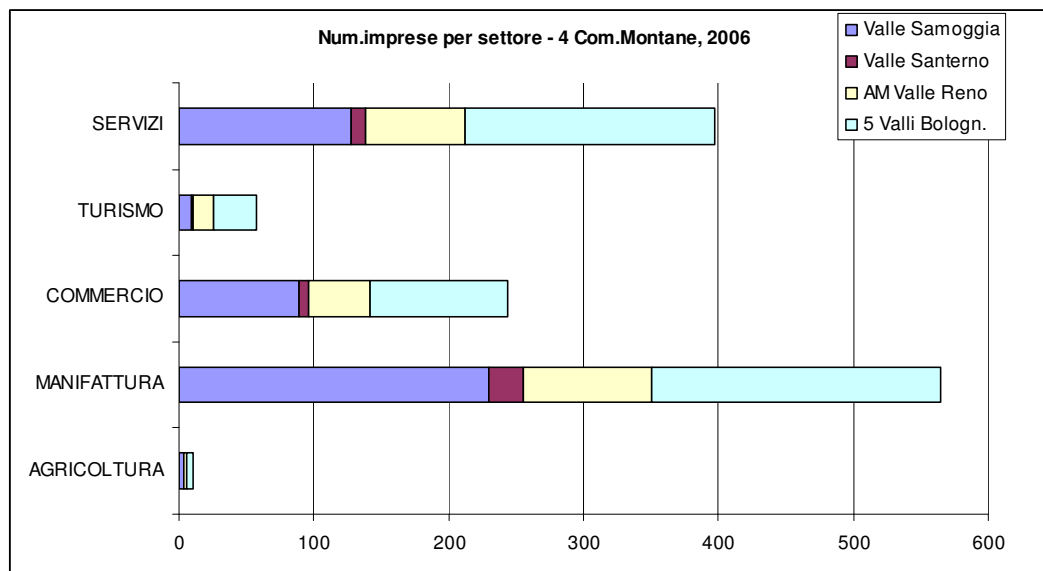
Figura 86 - Num. Imprese, dipendenti e ricavi vendite (migli.euro) in % totale - 4 Com.Montane, 2006



Fonte: elaborazione su dati AIDA 2007.

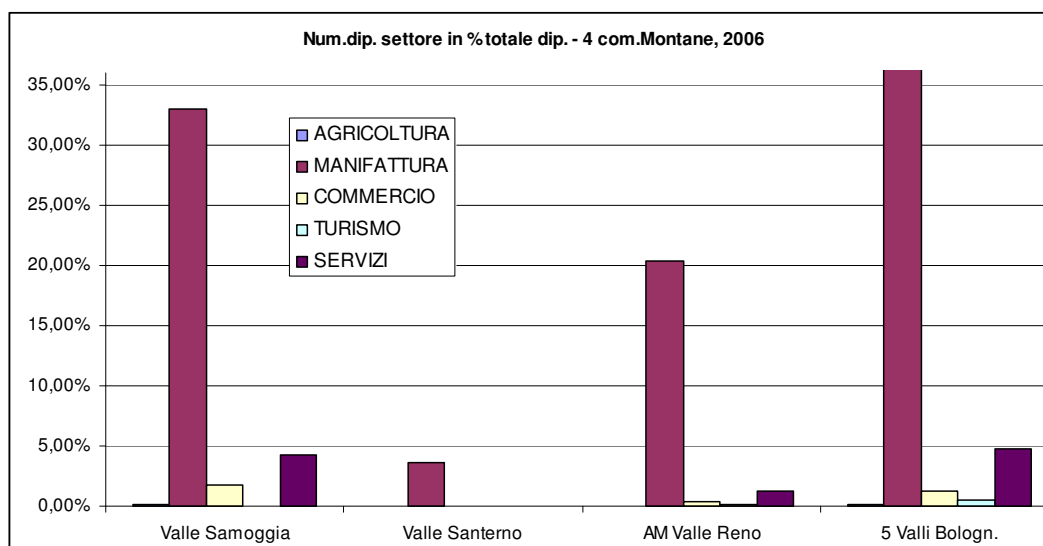
La manifattura è il settore di gran lunga più rappresentato, e si concentra nelle 5 Valli e nella Valle del Samoggia, certamente anche in ragione di considerazioni relative all'accessibilità ed alla prossimità delle grandi arterie autostradali.

Figura 87 - Numero imprese per settore – 4 Comunità Montane, 2006



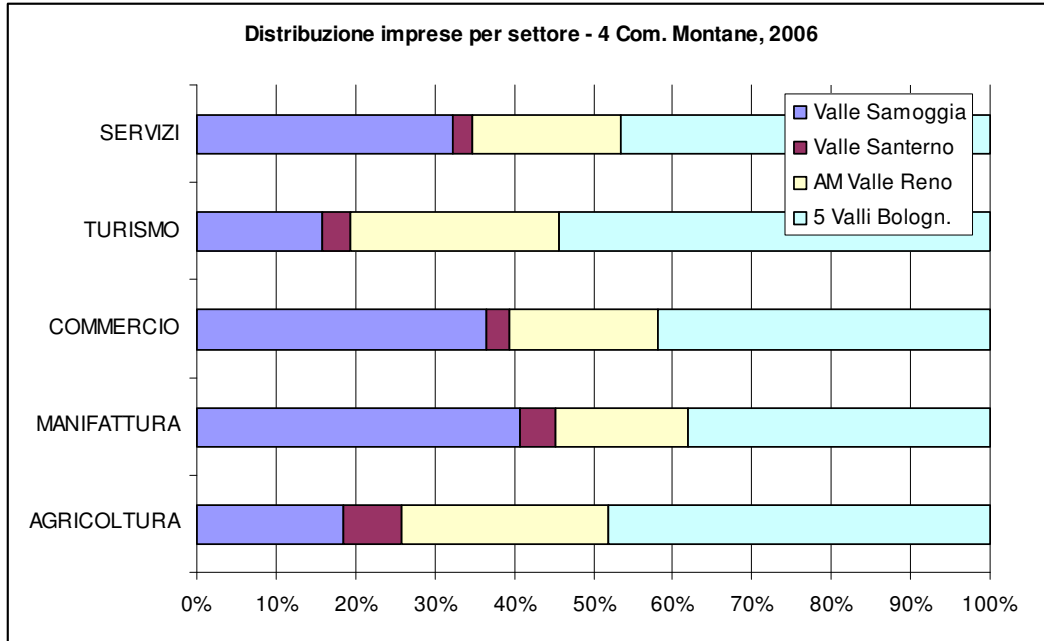
Fonte: elaborazione su dati AIDA 2007.

Figura 88 - Num.dip. settore in % totale dip. - 4 com.Montane, 2006



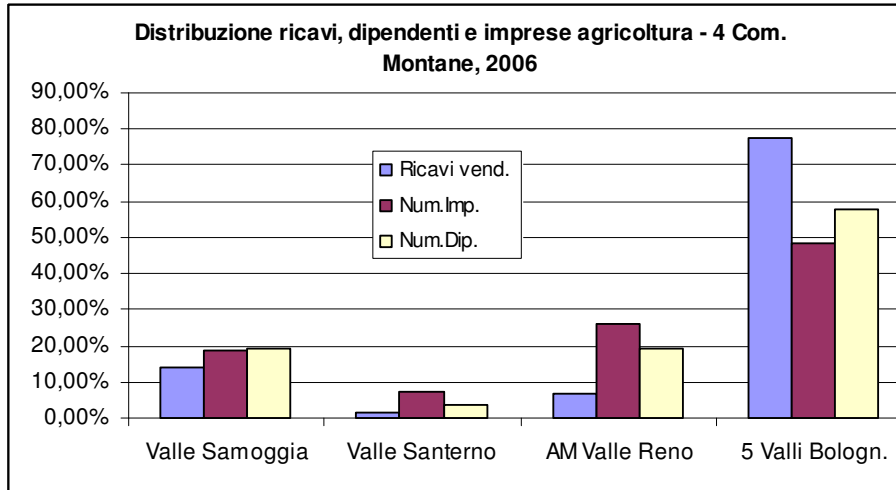
Fonte: elaborazione su dati AIDA 2007.

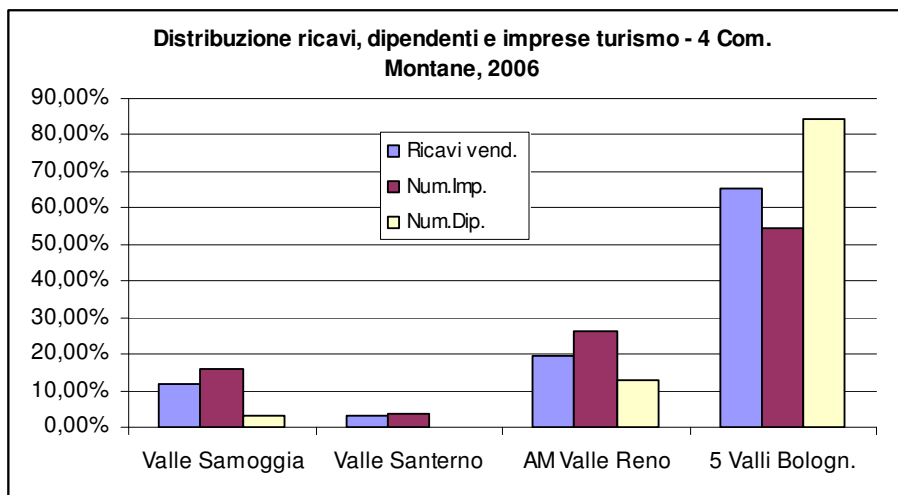
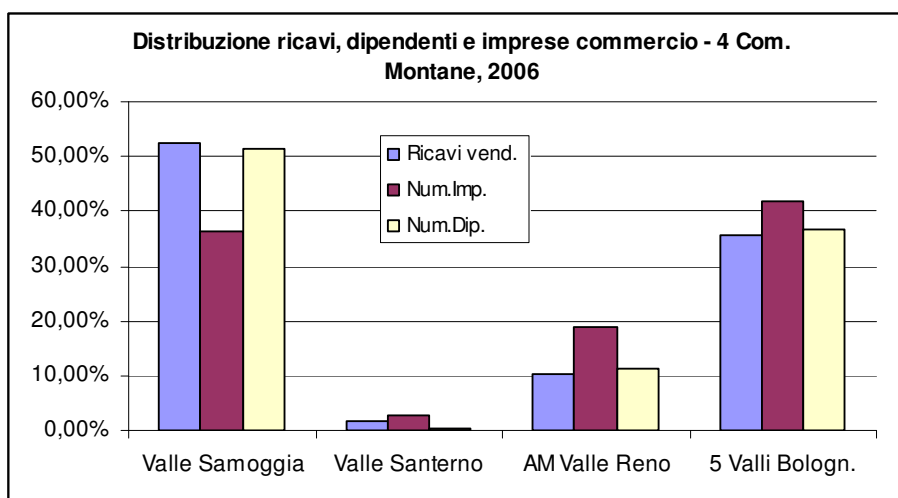
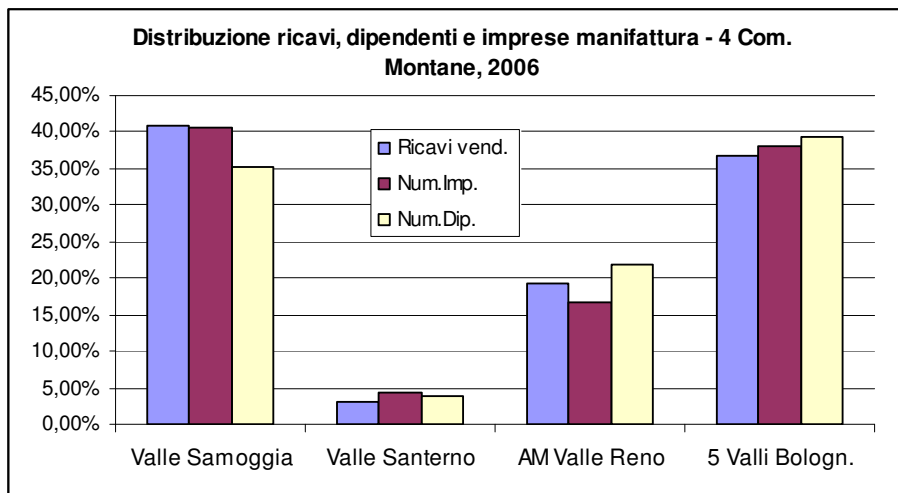
Figura 89 - Distribuzione imprese per settore nelle Com. Montane (val.in % totale di settore) - 4 Com. Montane, 2006

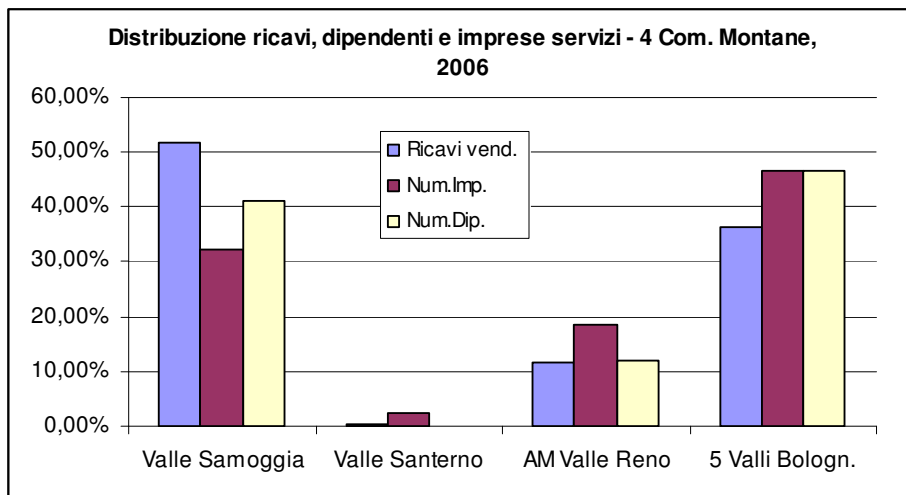


Fonte: elaborazione su dati AIDA 2007.

Figura 90 - Distribuzione imprese, ricavi e dipendenti per ogni settore - 4 Comunità Montane, 2006



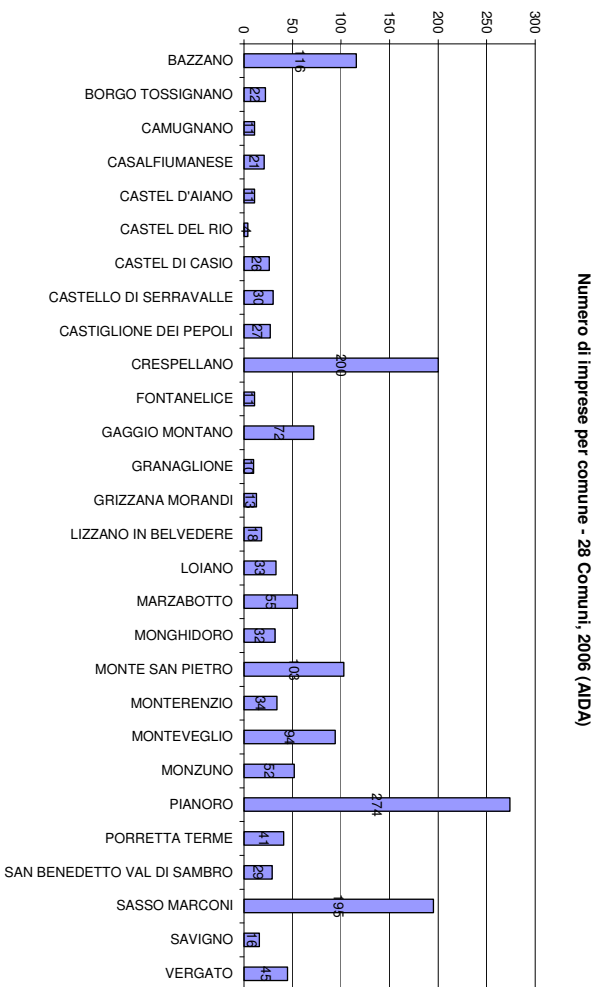




Fonte: elaborazione su dati AIDA 2007.

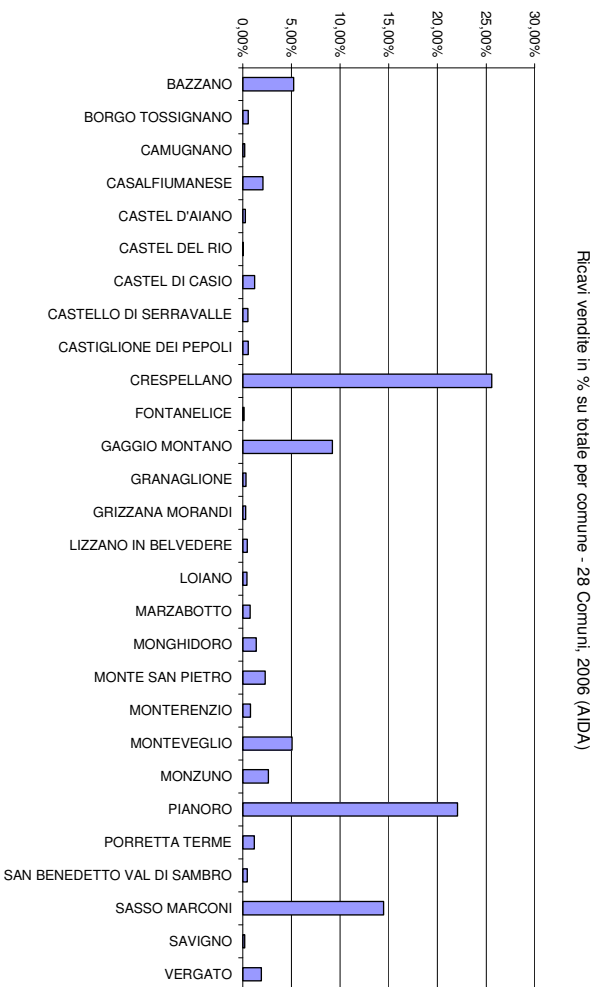
La distribuzione a livello comunale delle attività conferma quanto detto circa la concentrazione di queste ultime, con particolare riferimento a quelle manifatturiere, in prossimità delle infrastrutture di comunicazione più importanti. Ragioni principalmente logistiche e di vicinanza al capoluogo giustificano quindi il primato di comuni quali Crespellano, Bazzano (i cui territori peraltro ha ridotte caratteristiche di montanità), Sasso Marconi e Pianoro. Va segnalata l'importante eccezione di Gaggio Montano, dove la presenza di una importante realtà produttiva (Saeco) incide fortemente su livello di ricavi e di dipendenti.

Figura 91 - Numero di imprese per comune - 4 Comunità Montane, 2006 (AIDA)



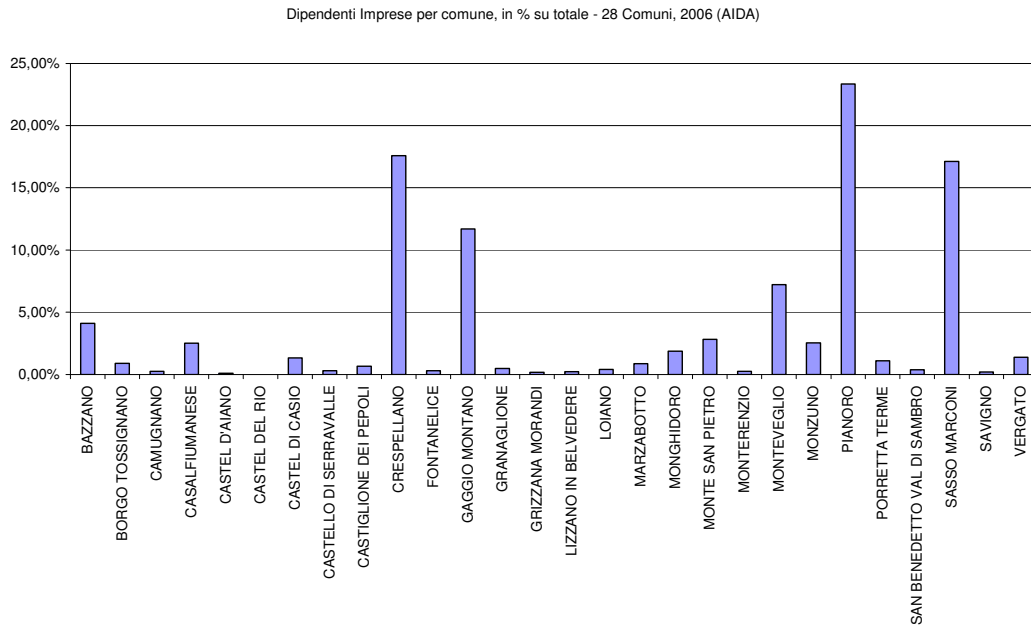
Fonte: elaborazione su dati AIDA 2007.

Figura 92 - Ricavi vendite (migl. euro) per comune - 4 Comunità Montane, 2006 (AIDA)



Fonte: elaborazione su dati AIDA 2007.

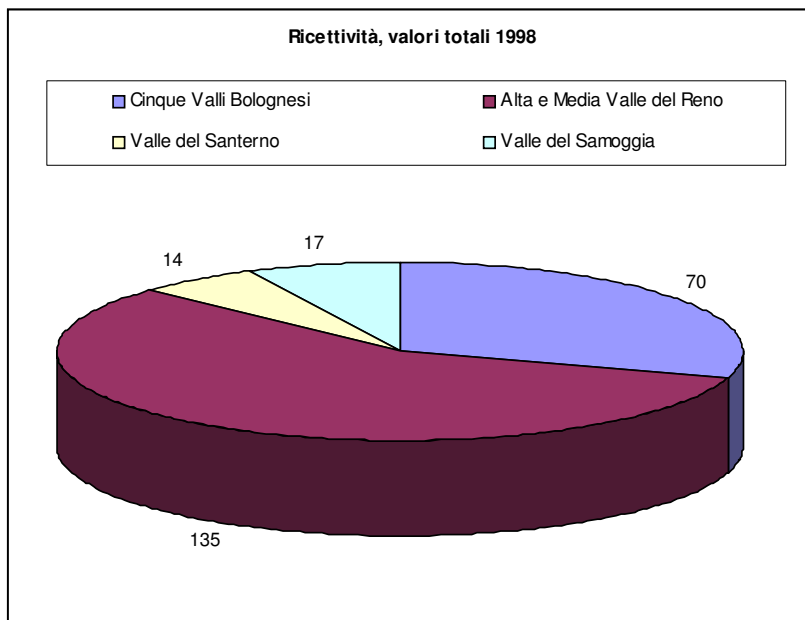
Figura 93 - Numero dipendenti per comune - 4 Comunità Montane, 2006 (AIDA)



Fonte: elaborazione su dati AIDA 2007.

Per quanto dai dati proposti il turismo non paia adeguatamente rappresentato nell'area di riferimento, le potenzialità del territorio hanno suggerito negli ultimi anni di concentrare su tale settore molti degli sforzi finalizzati alla riqualificazione.

Figura 94 - Ricettività, valori totali delle strutture – 4 Comunità Montane, 1998



Elaborazione su dati Unioncamere, Consistenza degli esercizi ricettivi dei Comuni della Provincia di Bologna al 31.12.1998, da fonte Istat, Annuario Statistiche del Turismo, Edizione 1998.

5.5.3. L'analisi SWOT realizzata per categorie di indicatori e valutazione all'anno zero

Nelle pagine successive verranno sinteticamente presentate le quattro Comunità Montane dell'Appennino Bolognese nelle loro principali caratteristiche secondo un approccio orientato all'analisi SWOT, elaborato sulle base delle considerazioni proposte da UNCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani) nel contesto di una analisi di approccio similare.

L'analisi SWOT si propone come strumento utile a supportare le decisioni in merito a scelte economiche o di intervento mediante l'identificazione dei punti di forza, dei punti di debolezza, dei fattori di opportunità e di quelli di criticità.

I primi degli schemi proposti si riferiscono all'area montana dell'Appennino Bolognese nei suoi aspetti generali. Come già accennato, dal punto di vista amministrativo l'Appennino Bolognese è diviso in Quattro Comunità Montane: Valle del Santerno, Valle del Samoggia, Alta e Media Valle del Reno, Cinque Valli Bolognesi, e; le quattro comunità montane sono formate da un numero complessivo di 28 comuni. Per quanto riguarda la zona di montagna dell'Appennino Bolognese si è scelto fare l'analisi per comunità montane, visto che la normativa italiana prevede la costituzione di unioni di comuni in comunità montane con le stesse caratteristiche degli enti pubblici.

Comunità Montana Valle del Santerno

Tabella 46 - Comunità Montana Valle del Santerno - analisi SWOT

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none">• Territorio ricco ed attraente• Unità produttive ed il loro know how	<ul style="list-style-type: none">• Spopolamento• Competitività con i prodotti provenienti da altre aree rurali
OPPORTUNITA'	MINACCE
<ul style="list-style-type: none">• Difesa del suolo e della silvicoltura• I piani di Zona*• Crescita della popolazione residente Crescita dell'occupazione	<ul style="list-style-type: none">• Il dissesto idrogeologico• La mobilità pubblica e privata

Il territorio della comunità montana Valle del Santerno, caratterizzato da varietà, rappresenta una terra di cultura romagnola con forti contaminazioni toscane dove i prodotti della terra sono molto pregiati e dove nasce il vino DOC Sangiovese.

Anche sul territorio della Valle del Santerno ci sono delle iniziative di sviluppo del territorio; ad esempio la legge Quadro per la realizzazione del Sistema Integrato di Interventi Sociali, la Legge Regionale n.328/00, Valle Santerno Vacanze: intervento realizzato con finanziamenti del Programma Leader Plus di Azione Locale del GAL BolognAppennino. Sul territorio della Valle del Santerno (comune di Borgo Tossignano) si trova la Vena del Gesso – la più grande catena di gesso selenitico d'Europa la quale costituisce la perla naturalistica della zona.

Il comune di Fontanelice è caratterizzate da tre importanti risorse: l'agricoltura (è fra le 400 "città del vino"), il turismo e la presenza di piccole industrie.

Il territorio è caratterizzato da una crescita della popolazione residente (infatti tutti i comuni del Appennino Bolognese conoscono questo tipo di trend) e dalla presenza di piccole unità produttive. Sul territorio esistono iniziative dei governi locali per lo sviluppo del territorio: come la Legge Quadro per la realizzazione del Sistema Integrato di Interventi Sociali, la Legge Regionale n.328/00 e il progetto Valle Santerno Vacanze, intervento realizzato con finanziamenti del Programma Leader Plus di Azione Locale del GAL BolognAppennino.

Le caratteristiche del territorio della Comunità Montana, territorio vario ed articolato, terra di cultura romagnola (con contaminazioni toscane), prodotti della terra, il vino DOC Sangiovese, rappresentano un grande fattore di attrazione per il settore turistico; la rete la rete escursionistica è rappresentata da 26 percorsi di una lunghezza complessiva superiore a 300 chilometri ed è dedicata trekking a piedi, mountain bike, bicicletta, escursioni a cavallo.

Altre attrazioni del territorio sono rappresentate dal Comune di Casalefiumanese – la terra dell’albicocco, Borgo Tossignano con il suo sito La Vena del Gesso – la più grande catena di gesso selenitico d’Europa che costituisce la perla naturalistica della zona ed il Comune di Fontanelice con le sue 3 risorse: agricoltura (è fra le 400 “città del vino”) e il turismo con la presenza del Museo della Guerra.

Comunità Montana Valle del Samoggia

Tabella 47 - Comunità Montana Valle del Samoggia - analisi SWOT

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> • Presenza del Parco Regionale dell’Abbazia di Monteveglio • La vitalità del mercato di trasporto • La più elevata dimensione delle aziende 	<ul style="list-style-type: none"> • Strutture e luoghi per l’offerta culturale
OPPORTUNITÀ	MINACCE
<ul style="list-style-type: none"> • Il popolamento e ‘ringiovanimento’ degli abitanti • Presenza di aree ad alto valore ambientale 	<ul style="list-style-type: none"> • Il dissesto idrogeologico • Livelli di servizi alla famiglia (scuole, sanità)

Il territorio della Comunità Montana Valle del Samoggia è caratterizzato dalla presenza di diverse attività imprenditoriali; sono presenti le attività agricole come la coltivazione e la commercializzazione di prodotti locali fra qui l’industria lattiero casearia, la zootecnia (produzione di carni tradizionali), la castanicoltura, l’apicoltura, la viticoltura e la frutticoltura (la cultura del ciliegio). Presente sul territorio, Il Parco Regionale dell’Abbazia di Monteveglio comprende una superficie importante della Valle del Samoggia ed è caratterizzato da un paesaggio collinare e boscoso, al quale si alternano

aree agricole. Inoltre, il Parco custodisce siti di interesse geologico, naturalistico e mineralogico.

Il territorio si presenta dinamico dal punti di vista delle iniziative per il territorio: ValSamoggiaOggi(Conferenza Programmatica Comunità Montana Unione Valle del Samoggia), progetto di certificazione ambientale dell'Appennino Bolognese, progetto "Il mercato delle cose buone – Un progetto per la qualità" il quale prevede il forum agire locale, pensare globale, il mercato "delle cose buone" della Valsamoggia (comunicare per conoscere le realtà locali), progetto "dal marchio alla marca territoriale" – cofinanziato dal GAL Appennino Bolognese.

Per quanto riguarda il turismo, le potenzialità sono rappresentate dalla presenza dei centri storici di Bazzano, Savigno, ecc.

Comunità Montana Alta e Media Valle del Reno

Tabella 48 - Comunità Montana Alta e Media valle del Reno - analisi SWOT

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> • Presenza di importanti bacini turistici (turismo termale, sciistico, archeologico) • Il settore manifatturiero dinamico – presenza di aziende leader • La collocazione geografica • La forte diversificazione economica 	<ul style="list-style-type: none"> • Discreta presenza di attività agricole • L'offerta dei servizi del terziario
OPPORTUNITÀ	MINACCE
<ul style="list-style-type: none"> • L'arricchimento dell'offerta turistica • Il crescente numero di aziende agricole • La conversione verso un'agricoltura biologica • L'aumento di unità locali delle aziende (settori meccanico e costruzioni) 	<ul style="list-style-type: none"> • Il dissesto idrogeologico • Scarsa offerta di servizi e lavoro specializzato nei territori di crinale

Il territorio della Comunità Montana è caratterizzato dalla presenza di due valli che delimitano il Parco Regionale Corno alle Scale, meta dei vacanzieri in particolare d'inverno, ma anche d'estate; il territorio è rivestito da boschi di faggio, conifere e

castagneti. Inoltre il territorio della Comunità Montana ospita il famoso Parco Regionale dei Laghi Suviana e Brasiamone, ai confini con la Regione Toscana (costruiti al inizio del '900 per la produzione di energia elettrica); alla ricchezza naturale della Comunità Montana si aggiunge il Parco Storico di Monte Sole situato fra Valle del Reno e Valle del Setta; l'area si presenta maggiormente coperta di boschi e zone coltivate ed è caratterizzata da un'elevata biodiversità.

Comunità Montana Cinque Valli Bolognesi

Tabella 49 - Comunità Montana Cinque Valli Bolognesi - analisi SWOT

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> • Il sistema di mobilità (viario e ferroviario): L'accessibilità • La collocazione geografica • Il patrimonio naturalistico 	<ul style="list-style-type: none"> • Limitata accessibilità • Scarsa presenza dei marchi commerciali
OPPORTUNITÀ	MINACCE
<ul style="list-style-type: none"> • La valorizzazione dei parchi naturali ed aree protette • Tutela delle tipicità gastronomiche 	<ul style="list-style-type: none"> • Il dissesto idrogeologico del territorio • Competitività dei prodotti con i prodotti provenienti da altre aree

La Comunità Montana Cinque Valli Bolognesi comprende il Parco Regionale dei Gessi Bolognesi e dei Calanchi dell'Abbadessa, collocato nelle immediate vicinanze del capoluogo Bologna, ed è caratterizzato da una morfologia carsica; dove il terreno permette è presente la vegetazione di tipo forestale (roverella e carpino). Sempre sul territorio della Comunità Montana, il Contrafforte Pliocenico (SIC), collocato in modo trasversale sulle valli di Setta, Savena, Zena e idice, da Sasso Marconi al Monte delle Formiche; il sito rappresenta interesse dal punto di vista geolitologico, paesaggistico e naturalistico, viste la diversificazione morfologica e naturalistica, dalla vegetazione mediterranea ai boschi con elementi dell'Appennino; la conservazione della flora così diversificata è stata possibile proprio grazie alla scarsa accessibilità del territorio.

L'area dell'Appennino Bolognese è caratterizzata da un andamento degli abitanti positivo che si è registrato negli ultimi anni; in tal senso si rende utile ricordare alcuni aspetti emersi dall'analisi descrittiva del territorio. Fra questi, gli aspetti più rilevanti si riferiscono all'aumento graduale della popolazione dell'Appennino, fenomeno molto importante per aree di montagna, dove generalmente è presente il fenomeno contrario; l'aumento della popolazione sul territorio è anche una conseguenza del fenomeno migratorio che ha conosciuto un significativo aumento negli ultimi anni; contemporaneamente con l'insediamento di popolazione di nazionalità estera si è rilevato anche la tendenza della popolazione residente nel capoluogo di spostarsi verso i comuni limitrofi.

Alcuni problemi emergono analizzando l'accessibilità, la quale si rende abbastanza limitata o la presenza di servizi del terziario anch'essa limitata.

In base ai dati analizzati, in seguito, si rende utile realizzare un'analisi SWOT per categoria di indicatori, considerando l'aspetto sociale, economico e ambientale.

Tabella 50 - Area Appennino Bolognese – Analisi SWOT - sociale

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> • Crescita della popolazione residente; • Il sistema di mobilità (viario e ferroviario): L'accessibilità; • Dimensione sociale comunitaria; • Qualità dell'elemento umano; • Il popolamento e 'ringiovanimento' degli abitanti; • La qualità della vita dal punto di vista ambientale 	<ul style="list-style-type: none"> • Ridotta accessibilità ai servizi e ai luoghi di lavoro; • Difficoltà di occupazione; • Limitata accessibilità; • Strutture e luoghi per l'offerta culturale; • L'offerta dei servizi del terziario; • Scarsa presenza dei giovani;
OPPORTUNITÀ	MINACCE
<ul style="list-style-type: none"> • Rapporto tra uomo e territorio; • Forme innovative di sussidiarietà orizzontale 	<ul style="list-style-type: none"> • Livelli bassi di servizi alla famiglia (scuole, sanità); • Il processo demoltiplicativo dei servizi e delle attività

Per quanto riguarda invece l'aspetto economico, il territorio complessivo delle quattro comunità montane si dimostrata abbastanza dinamico; la conversione della produzione

agricola verso l'agricoltura biologica trova sempre più spazio nelle scelte degli imprenditori, anche se si trovano in una competizione forte con prodotti arrivati da altre zone; come parte integrante dell'aspetto economico, il turismo potrebbe rappresentare una nicchia molto importante di questo settore; la presenza di diverse zone protette sul territorio dell'Appennino Bolognese rappresenta un punto di attrazione sempre più importante per i turisti, visto anche la dinamica del mercato turistico nel quale sempre più visitatori preferiscono passare le vacanze in aree di alta qualità ambientale; come punti di forza per questo settore si rende utile ricordare i vantaggi dei quali la zona usufruisce; fra questi il sistema fieristico bolognese rappresenta un grande richiamo esercitato dagli eventi a carattere nazionale ed internazionale organizzati durante l'intero arco dell'anno; tali eventi possono venire proficuamente considerati quali risorse strategiche dagli operatori delle Comunità Montane, nel caso sforzi opportuni vengano rivolti al miglioramento della capacità ricettiva, ad una sua adeguata pubblicizzazione, al potenziamento delle infrastrutture necessarie a migliorare l'accessibilità nei confronti delle aree espositive.

Nel 2004 a Bologna sono stati organizzati 28 eventi, cui hanno partecipato complessivamente più di 22.000 espositori (il 29% dei quali stranieri) e oltre 1,3 milioni di visitatori professionali, il 12% dei quali provenienti dall'estero. A questi si aggiunge il pubblico generico che, soprattutto in alcune manifestazioni, può raggiungere cifre davvero considerevoli.

Da una migliore interazione con le aree circostanti potrebbe del resto trarre vantaggio anche il sistema fieristico stesso, che si trova a fronteggiare una notevole concorrenza (a livello di manifestazioni internazionale, quella ad esempio di Milano, Parigi, Francoforte) in funzione della quale il "sistema fiere" della Regione punta a finanziamenti per lo sviluppo delle infrastrutture fieristiche.

Soprattutto in occasione degli eventi internazionali principali, che già da tempo obbligano i visitatori a rivolgersi alla ricettività alberghiera dei Comuni della Provincia (privilegiando fino ad oggi quelli della pianura in ragione della semplicità logistica), le strutture turistiche ed agrituristiche dell'Appennino potrebbero quindi costituire una valida alternativa qualora, a fronte di un adeguamento delle infrastrutture logistiche e di connettività con le aree espositive, fossero in grado di offrire pacchetti di livello qualitativo elevato, opportunamente finalizzati al soddisfacimento delle necessità della clientela business, corredati con eventuali iniziative e servizi accessori resi possibili dalle specificità delle risorse del luogo.

Un altro punto di forza è rappresentato dall'aeroporto internazionale "Guglielmo Marconi" di Bologna; esso estende la sua influenza ben oltre l'ambito regionale, infatti molti passeggeri provengono dalle regioni limitrofe: dalla Lombardia (Mantova), dal Veneto (Rovigo, Padova, Verona), dalla Toscana (Firenze).

Il 2004 è stato un anno molto importante per quanto riguarda il traffico intercontinentale, in relazione al completamento dei lavori di prolungamento delle piste che hanno permesso un potenziamento rilevante dei voli internazionali. Nel 2005 sono state ulteriormente aumentate le rotte e ora Bologna è direttamente collegata anche con New York, Mombasa e Zanzibar. L'aeroporto Marconi è, a questo punto, il terzo scalo italiano per numero di destinazioni di lungo raggio servite; contemporaneamente sono stati inaugurati nuovi voli di linea per destinazioni europee o italiane. I due mesi di chiusura dell'aeroporto per i necessari lavori hanno però penalizzato i risultati in termini di traffico: si sono infatti registrati nel 2004 2.908.000 passeggeri, vale a dire il 18,3% in meno rispetto al 2003. Confrontando però i due anni su periodi omogenei, il calo si riduce ad un modesto 1% che conferma in pratica il Marconi sugli stessi valori del 2003. Si deve infatti tener presente che, oltre alla chiusura vera e propria, ci sono state ricadute sull'intera stagione dato che alcune compagnie aeree, che avevano per necessità spostato i propri voli su altri aeroporti, hanno preferito rimanere anche dopo la riapertura dello scalo bolognese.

Fatte queste considerazioni, i dati mostrano un calo dei passeggeri nazionali (intorno al 10% sullo stesso periodo del 2003) legato anche alle difficoltà di Alitalia e alla sospensione della compagnia Volare. E' positivo invece l'andamento dei passeggeri internazionali (+3,6% sull'analogo periodo del 2003). Infine, alla fine del 2005, l'aeroporto ha registrato un aumento record del numero dei passeggeri arrivando a 3.698.102 passeggeri complessivi, con un incremento di 26,9 sul 2004.

In seguito si propone un'analisi SWOT basata sugli aspetti economici che caratterizzano la zona di montagna della Provincia di Bologna.

Tabella 51 - Area Appennino Bolognese – Analisi SWOT - economico

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> • Il settore manifatturiero dinamico – presenza di aziende leader; • Unità produttive ed il loro know how; • Territorio ricco ed attraente; • La conversione verso un'agricoltura biologica; • La vitalità del mercato di trasporto; • Il patrimonio naturalistico 	<ul style="list-style-type: none"> • Basa dimensione media delle aziende; • Competitività con i prodotti provenienti da altre aree rurali; • Scarsa presenza dei marchi commerciali
OPPORTUNITÀ	MINACCE
<ul style="list-style-type: none"> • Le produzioni tipiche; • I piani di Zona; • Difesa del suolo e della silvicoltura; • Il crescente numero di aziende agricole; • Tutela delle tipicità gastronomiche; • L'aumento di unità locali delle aziende (settori meccanico e costruzioni) 	<ul style="list-style-type: none"> • Dotazione infrastrutturale della mobilità; • Scarsa offerta di servizi e lavoro specializzato nei territori di crinale

L'area dell'Appennino è caratterizzata dalle colline (200-500m) e dall'area montana (al di sopra di 500m) con un clima fra quello padano e quello appenninico; l'area comprende zone di campi coltivati, pascoli e boschi attraversata da valli perpendicolari alla catena montuosa e la presenza dei parchi naturali costituisce un elemento di notevole rilevanza naturalistica del territorio; fra questi, i parchi regionali (Corno Alle Scale, Monte Sole, Parco Regionale dei Laghi Suviana e Brasiamone, ecc.) coincidono in gran parte anche con i Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e comprendono habitat e/o specie animali e vegetali di grande interesse.

Tabella 52 - Area Appennino Bolognese – Analisi SWOT – Ambiente

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> • Patrimonio ambientale e naturalistico; • Presenza di importanti bacini turistici (turismo termale, sciistico, archeologico); • La collocazione geografica (nelle vicinanze del capoluogo Bologna e città d'arte Firenze); • La biodiversità di flora e fauna presente sul territorio 	<ul style="list-style-type: none"> • presenza delle grandi infrastrutture (ferrovia, alta velocità, autostrada); • vicinanza delle strutture industriali, • eccessivo utilizzo del suolo
OPPORTUNITÀ	MINACCE
<ul style="list-style-type: none"> • Il turismo sostenibile e l'aumento del turismo naturalistico; • Presenza di aree ad alto valore ambientale; • L'arricchimento dell'offerta turistica • La valorizzazione dei parchi naturali ed aree protette; • Produzione di energia da fonti rinnovabili 	<ul style="list-style-type: none"> • Il dissesto idrogeologico; • Tendenza all'aumento della produzione dei rifiuti

La zona di montagna della Provincia di Bologna si estende dalle porte del capoluogo fino al confine con la regione confinante, Toscana; l'Appennino Bolognese è caratterizzato da una varietà di paesaggi e di storie, dove gli antenati hanno lasciato numerose tracce: dagli Etruschi, alla Linea Gotica della seconda guerra mondiale; le vallate presenti sul territorio rappresentano luoghi ideali per le attività turistiche da svolgere a piede, in mountain bike o a cavallo; la presenza di abbazie medievali, borghi e altri vestigi romani fa sì che il territorio è caratterizzato da ricchezze e offre diverse aree protette, come il Parco dell'Abbazia di Monteveglio, Il Parco Corno alle Scale, il Parco dei Laghi di Suviana e Brasiamone, nonché il Parco di Monte Sole.

Sul territorio appenninico sono presenti le strade dei vini e sapori, fonti di conoscenza dei sapori e le tradizioni.

Tabella 53 - Area Appennino Bolognese – Analisi SWOT – Turismo

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> • Elevato qualità della vita sull'Appennino; • Offerta di impianti e servizi per attività sportive (presenza di Parchi, località sciistiche), • Presenza di strade dei sapori e del vino; • Ricca presenza di chiese ed abbazie; • Casi di ricettività eccellente; • Crescita del numero di esercizi di ricettività non alberghieri; • Crescita dei flussi di turismo estero 	<ul style="list-style-type: none"> • squilibri nella distribuzione dei turisti; • stagionalità eccessiva in alcune aree del territorio (si veda Corno alle Scale); • basso livello dei servizi di tipo commerciale; • mancanza di un'identità dell'Appennino; • scarsa professionalità di alcuni operatori
OPPORTUNITÀ	MINACCE
<ul style="list-style-type: none"> • posizionamento geografico favorevole (fra l'aeroporto internazionale di Bologna e la Fiera e Firenze, città d'arte); • il problema della qualità ambientale nel turismo è diventato prioritario; • implementazione dei progetti di sviluppo in corso 	<ul style="list-style-type: none"> • turbolenze nel mercato turistico come conseguenza del trend internazionale (il problema della sicurezza); • presenza della concorrenza confinante (Toscana)

5.6. Confronto di case study e indicazioni di policy

5.6.1. Programmi e obiettivi sullo sviluppo locale per le due aree

Alla luce di quanto proposto, si rende utile fare alcune riflessioni, iniziando da quelle riguardanti gli interventi per la valorizzazione del territorio nella Regione Emilia-Romagna e nella Provincia di Bologna. Per quanto riguarda la pianificazione territoriale, si impone di realizzare una stretta relazione fra l'assetto territoriale ed i processi produttivi ai fine di ottenere una pianificazione basata sullo sviluppo locale sostenibile. In questo senso, gli obiettivi proposti devono essere orientati verso la valorizzazione dell'intero potenziale endogeno presente su un territorio, proseguire per l'ottenimento di una riduzione degli insediamenti che possano presentare una pressione sui sistemi naturali ed ambientali, concentrare gli sforzi comuni ai fini di aumentare la qualità della vita degli abitanti rispettando le tradizioni e non che identificare e risolvere i contrasti esistenti fra le attività industriali, ambiente e valori culturali. Si rende quindi necessaria la realizzazione di una valutazione del territorio sia dal punto di vista geografico che dal punto di vista delle caratteristiche danno forza al territorio ai fine di raggiungere come obiettivo uno sviluppo integrato e sostenibile. Si rende utile realizzare una matrice degli indicatori utile per la valutazione delle risorse endogene presenti sul territorio e delle sue potenzialità, costruendo un quadro conoscitivo delle zone che presentano un potenziale rischio fra ambiente e sviluppo economico e trovare le soluzioni migliori per risolvere tale problema. Tale quadro dovrebbe contenere informazioni circa l'andamento dei processi di sviluppo socioeconomico, le caratteristiche fisiche e morfologiche, i valori culturali e naturalistici, informazioni circa l'utilizzo dei suoli, ecc. Per comprendere meglio le politiche avviate a diversi livelli di governo, che sono responsabili della gestione e dell'organizzazione del territorio è utile precisare che le competenze di carattere operativo per la pianificazione del territorio sono state attribuite, attraverso il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale ed i Programmi pluriennali con la Legge 149/1990, alle regioni. L'Emilia-Romagna ha sviluppato in questo senso a diversi livelli di governo dei piani per lo sviluppo e la gestione del territorio. Per definire gli indirizzi per le pianificazioni di settore, la Regione Emilia-Romagna ha adottato il Piano Territoriale Regionale (PTR) e come parte integrante di esso il Piano territoriale Paesaggistico Regionale (PTPR),

quest'ultimo ai fini di considerare i valori ambientali, culturali e paesaggistici presenti sul territorio. Inoltre il PTR definisce anche le direttive per i diversi Piani territoriali di Coordinamento Provinciali (PTCP) e per diversi strumenti di programmazione.

Al livello Regionale quindi, con la Legge Regionale del 24 marzo 2000 n. 20 viene definito il Piano Territoriale Regionale. All'art 23 si precisa che il PTR è uno strumento di programmazione mediante il quale la Regione delinea la strategia di sviluppo del territorio regionale, attraverso la definizione degli obiettivi necessari ad assicurare lo sviluppo e la coesione sociale, l'aumento della competitività, della qualità e dell'efficienza del sistema territoriale, ed a garantire la riproducibilità, la qualificazione e la valorizzazione delle risorse sia sociali che ambientali. Inoltre si precisa che "tale strategia deve risultare coerente con le strategie proposte a livello sopranazionale e nazionale per lo sviluppo del territorio"

La variabile territoriale risultava elemento qualificante nelle politiche di sviluppo già nel primo PTR, approvato nel 1998, nel quale veniva articolata al fine di valorizzare le diverse potenzialità e risorse regionali (Bernardi et al., 1994) e per proporre una nuova qualità dello sviluppo stesso si poneva l'attenzione sul confronto tra ambiente e territorio. In questo PTR il sistema degli ambienti montani della Regione veniva suddiviso in quattro sistemi montuosi: piacentino-parmense, parmense-reggiano, modenese-bolognese e romagnolo. Esso veniva considerato componente essenziale dell'assetto regionale, in un'ottica dell'accrescimento della coesione regionale. Nel nuovo contesto europeo l'importanza della dimensione regionale nell'attuazione del PTR si verifica attraverso il trasferimento dei poteri politici ed amministrativi verso l'UE da una parte e verso le Regioni dall'altra e si rileva l'importanza politica ai fini di individuare delle strategie di sviluppo in accordo con le linee stabilite al livello dell'Unione. Successivamente nel 2005 si è proceduto a sottolineare alcune opzioni strategiche per l'aggiornamento del Piano Territoriale Regionale ai fini di essere in grado di trovare le giuste soluzioni di fronte alle trasformazioni che sono in atto nei processi economici. Risulta quindi l'importanza della pianificazione che deve perseguire in parallelo con le strategie di sviluppo, con considerazione sempre maggiore anche del capitale sociale endogeno sul territorio di riferimento. In questo senso la strategia del nuovo Piano di Sviluppo Territoriale sottolinea la necessità di sfruttare la ricchezza e la varietà dei sistemi produttivi e dei territori emiliano-romagnoli, innovandoli e valorizzandoli a diversi livelli di competizione. Diverse analisi evidenziano che le aree di montagna abbiano dimostrato negli ultimi anni una notevole capacità di tenuta demografica. Le determinanti vengono identificate nei processi di

suburbanizzazione dai capoluoghi (in particolare in ragione della manodopera immigrata extracomunitaria), in quelli indotti da una patrimonializzazione delle economie (diversi investimenti immobiliari per la seconda casa, scelte dei pensionati, ecc), nei processi di crescita endogena dal basso, infine nella dotazione di servizi in seguito alle diverse scelte politiche di pianificazione.

Viene sottolineato come la “patrimonializzazione“ del territorio vada orientata in senso sociale “evidenziando, da una parte, il valore anche privato di beni collettivi quali l’ambiente, il suolo, l’eredità naturale e culturale, i segni della storia, e dall’altra il valore collettivo, quindi meritevole di sostegno pubblico, dell’investimento privato quando effettuato in coerenza con i predetti valori dell’intera società”²³ .

Tra le componenti principali del sistema ambientale regionale la “grande fascia appenninica” viene quindi individuata, nella sua stretta relazione con la fascia centrale intensamente urbanizzata e nel collegamento con la fascia fluviale del Po. Va infine ricordato l’intento di trasformazione verso il “territorio della conoscenza”, territorio inserito in reti virtuali e globali su cui circolano conoscenze maggiormente codificate, ma anche territorio capace di sviluppare e valorizzare una propria base di conoscenza unica ed irripetibile, quale evoluzione dell’immagine di “*learning region*” lanciata dall’OCSE.

L’obiettivo di sviluppo sostenibile dovrà quindi venire perseguito dal PTR con il miglioramento della qualità, dell’efficienza e dell’identità territoriale; la qualità territoriale viene quindi intesa come la qualità delle condizioni di vita e di lavoro delle persone a degli standard di vita, l’efficienza territoriale invece viene intesa come l’insieme di caratteristiche come competitività e attrattività attraverso un uso efficiente delle risorse, mentre l’identità territoriale trova le caratteristiche rappresentate del capitale sociale endogeno e di una pianificazione collettiva del futuro.

In conclusione si può sottolineare il fatto che una strategia di sviluppo dovrebbe trovarsi di fronte a tre requisiti fondamentali; il primo rappresentato dal potenziamento dei modi di azione intersettoriali, un secondo rappresentato dal rafforzamento della convergenza delle azioni svolte ai diversi livelli di governo, ed infine il terzo rappresentato dalla capacità di reagire in tempo ai cambiamenti, cioè l’operatività degli accordi interistituzionali.

²³ Regione Emilia-Romagna, Giunta Regionale, Assessorato Programmazione territoriale, Politiche abitative, Riqualificazione urbana (2005), Schema di Sviluppo del Territorio Regionale, Documento Preliminare contenente le Opzioni strategiche per l’aggiornamento del PTR vigente, Allegato parte integrante alla Delibera della Giunta Regionale 16 febbraio 2005 n. 360.

Il Piano Territoriale Paesistico Territoriale (PTPR) invece viene definito come parte tematica del Piano Territoriale Regionale che si occupa dei valori paesaggistici, ambientali e culturali del territorio regionale, anche ai fini dell'art 149 del D.Lgs.29 ottobre 1999, n. 490, il quale stabilisce che le Regioni sottopongono a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il territorio includente i beni ambientali²⁴ mediante la redazione di piani territoriali paesistici o di piani-urbanistico-territoriali aventi le medesime finalità di salvaguardia dei valori paesistici ed ambientali. Spostando lo sguardo ad un livello più in basso per quanto riguarda diversi livelli di governo si rende utile concentrare l'attenzione sul Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), il quale esprime le linee d'intervento che riguardano il territorio e l'ambiente nelle aree provinciali. A questo proposito tutte le Province della Regione Emilia-Romagna, in seguito alle precisazioni previste dalla ex Legge Regionale 6/95, sono dotate di un Piano Territoriale di Coordinamento.

Il ruolo della Regione per la definizione dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale sta nell'attività di delineare le strategie dei governi locali del territorio e delle risorse attraverso strumenti di pianificazione ; inoltre la Regione partecipa alle conferenze di pianificazione organizzate dalle amministrazioni locali, contribuendo al processo di definizione degli Accordi di Programma fra pubblico e privato.

Rispetto al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, la Provincia di Bologna, per quanto riguarda le aree montane sottolinea gli aspetti di alto livello nella vita socioeconomica della provincia di Bologna e la possibilità di integrare tali eccellenze ai fini dello sviluppo della zona di montagna: l'Università, la presenza della Fiera, l'Aeroporto, il polo sanitario, la posizione nel sistema autostradale e ferroviere e l'avvicinamento con la città dell'arte di Firenze. Uno dei fattori più importanti di sviluppo economico locale è rappresentato dalla promozione del territorio e dello sviluppo turistico. L'internazionalizzazione quindi rappresenta una chiave per un tale

²⁴ Si intendano come beni ambientali ad esempio i territori con termini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, territori elevati sui laghi; i fiumi, i torrenti ed i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal Testo Unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con Regio Decreto 11 dicembre 1933, n.1775, e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna; le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole; i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonchè i territori di protezione esterna dei parchi; i territori coperti da foreste e da boschi, o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, ecc.

sviluppo, rilanciando le piccole e medie imprese non soltanto dell'ambito turistico ma anche nella valorizzazione dei prodotti tipici. Tale attività di promozione dovrebbe avvenire attraverso un processo di coinvolgimento degli imprenditori e le associazioni di categoria ai fini di rafforzare l'attrattività turistica del territorio. Oltre quanto detto in riferimento al PTCP, un gruppo di lavoro impegnato al *Piano di Azione Locale (PAL)* della Provincia di Bologna ha identificato i seguenti aspetti problematici per quanto riguarda la zona montana:

- a) basso livello delle attività produttive e mancanza di servizi;
- b) insufficienza del sistema igienico sanitario;
- c) inadeguato servizio di emergenza 118;
- d) chiusura delle piccole attività commerciali;
- e) insufficienza di parcheggi;
- f) scarso turismo qualificato;
- g) non convenienza dell'utilizzo dei mezzi pubblici al valore del tempo.

Con riguardo all'internazionalizzazione quindi, la Provincia di Bologna evidenzia la necessità di un'apertura internazionale maggiore, attraverso investimenti turistici e grandi manifestazioni. Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale identifica quindi i seguenti segmenti chiave per la realizzazione dei temi proposti:

- a) il turismo culturale e degli itinerari storici;
- b) attività turistiche nell'Appennino in tutte le stagioni; (nell'inverno 2005/2006 si è registrata una crescita del 20% delle presenze turistiche nelle stazioni sciistiche);
- c) il turismo eno-gastronomico ("La cultura del cibo");
- d) l'accoglienza dei visitatori;
- e) il turismo verde, dei parchi, gite ambientali e delle pratiche sportive nella natura;
- f) il turismo d'affari e congressuale;
- g) il turismo dei divertimenti.

Per quanto riguarda l'Area Appenninica si è notato il superamento della soglia dell'impoverimento demografico, grazie al flusso migratorio in aumento che interessa praticamente tutti i comuni. Restano, tuttavia, aree di residua marginalità nelle zone più

distanti dai corridoi infrastrutturali. Si sottolinea quindi il bisogno di nuove tipologie di offerta e di promozione turistica, tenendo conto della qualità ambientale e paesaggistica che caratterizza la zona appenninica. In questo senso il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale prevede:

- consolidamento della gamma dei servizi di attrazione sovracomunale presso i comuni di Porretta Terme, Vergato e Castiglione dei Pepoli, e secondariamente Loiano; (si veda il successo delle terme “Bagno di Romagna” che hanno conosciuto un incremento di 4% delle presenze turistiche dal 2003 al 2004 – fonte: regione Emilia Romagna – Servizio Turismo e Qualità Aree Turistiche)²⁵;
- la necessità di qualificare il polo produttivo dell’Alto Reno e del polo urbano di Porretta, attraverso:
 - la conservazione delle attività manifatturiere anche per frenare il fenomeno “pendolarismo”;
 - la difesa e diversificazione del ruolo commerciale del centro storico;
 - la valorizzazione delle attività termali e delle attività ricettive connesse (benessere, trekking, ecc);
- con riguardo ai centri abitati con più alto livello di vocazione turistica le politiche vanno indirizzate allo sostentamento e alla riqualificazione dell’offerta turistica, attraverso:
 - lo sviluppo della ricettività, delle attività culturali ricreative, ristorative e sportive;
 - gli interventi per la qualificazione degli spazi urbani;
 - il sostegno e la qualificazione dell’offerta commerciale e di servizi artigianali alla persona;
 - l’organizzazione della promozione e della commercializzazione del prodotto turistico.

Sempre al livello comunale si predispose lo strumento di pianificazione urbanistica generale, Piano Strutturale Comunale (PSC) ai fini di tutelare l’integrità ambientale, fisica e culturale di un territorio. Tale Piano valuta le risorse naturali presenti e indica le soglie di criticità, determinando i limiti degli interventi; in tale senso si realizza una classificazione del territorio, cioè in territorio urbanizzato, urbanizzabile e rurale; le

25 Piano infraregionale delle attività estrattive P.I.A.E 2002 – 2012, Provincia di Bologna

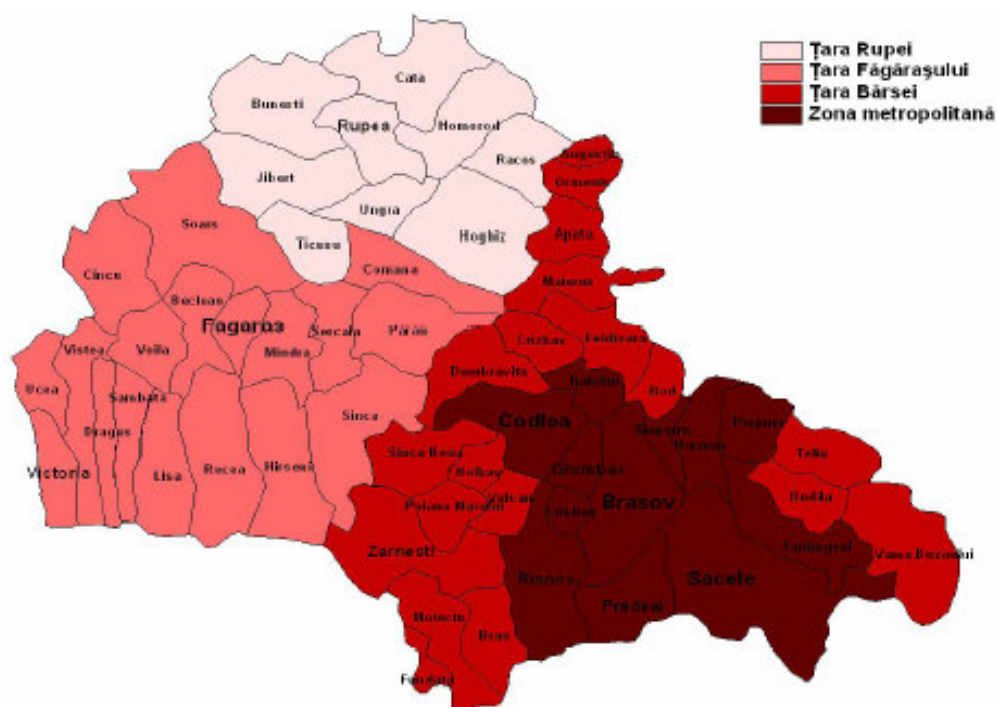
modifiche al territorio si possono realizzare solo in conformità con la disciplina generale del Regolamento Urbanistico ed Edilizio (RUE), quest'ultimo contenendo la disciplina delle tipologie e delle modalità degli interventi di trasformazione e viene messo in pratica attraverso il Piano Operativo Comunale (POC), strumento che individua e disciplina le azioni per la tutela e la valorizzazione del territorio, di organizzazione e sua trasformazione da realizzare nell'arco temporale di cinque anni.

Passando all'analisi delle politiche di sviluppo definite o in fase di definizione con riferimento all'area montana della Provincia di Braşov, ai fini di ottenere risultati migliori per quanto riguarda le politiche di sviluppo, la Provincia di Braşov, attraverso il Piano di Amministrazione del Territorio (PATJ, dicembre, 2005), ha realizzato una divisione territoriale la quale comprende tre unità territoriali (Ţara Bârsei, Ţara Făgăraşului e Ţara Rupei) e la Zona metropolitana di Braşov. Per il nostro caso di analisi, i comuni oggetto all'analisi sono inclusi nelle zone di Ţara Făgăraşului e Ţara Bârsei, mentre nella Zona metropolitana di Braşov sono inclusi i comuni di Cristian, Râşnov, Predeal, Săcele e Târlungeni, come si può osservare nella figura successiva.

Ai fini di promuovere progetti locali di sviluppo sostenibile, al livello provinciale si sono costituite sette associazioni di sviluppo: Ţara Făgăraşului , Rupea-Cohalm, Alutus Maior, Buzaul Ardelean, Bazinul Montan Bucegi Piatra Craiului, Dumbrava Narciselor e l'Associazione della Zona metropolitana di Braşov.

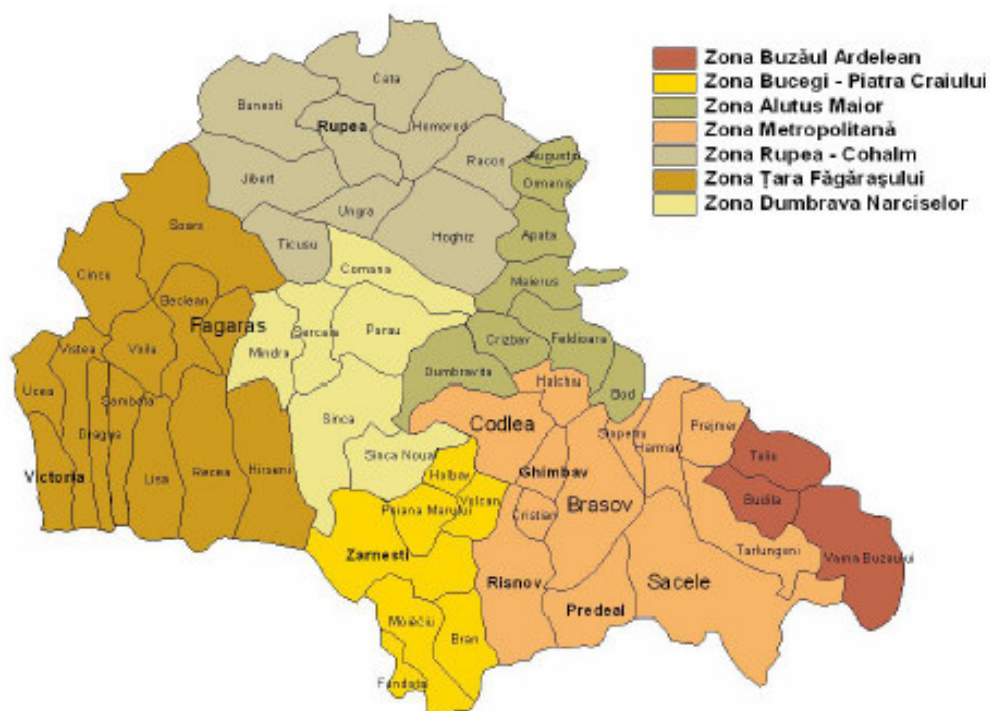
Di interesse nel nostro caso sono i comuni inclusi nelle Associazioni Ţara Făgăraşului, Dumbrava Narciselor, Bucegi -Piatra Craiului, Zona metropolitana e Buzaul Ardelean.

Figura 95 - Divisione del territorio in zone di sviluppo - Prov. Braşov



Fonte: Agenzia di Sviluppo Sostenibile della Provincia di Braşov

Figura 96 - Divisione del territorio alle Associazioni per lo sviluppo sostenibile - Prov. Braşov



Fonte: Agenzia di Sviluppo Sostenibile della Provincia di Braşov

Per quanto riguarda il settore turistico, la posizione geografica della Provincia di Braşov nel centro della Romania, costituisce un vantaggio per lo sviluppo turistico insieme al fatto che si trova a 160 km dall'aeroporto internazionale di Bucarest, dove atterrano ogni anno circa 700.000 turisti. La maggior parte dei turisti arrivano invece in macchina, sulla strada Europea E60 che collega Budapest con Bucarest. La Provincia di Braşov attrae più di 400.000 turisti ogni anno e rappresenta uno dei più importanti patrimoni turistici della Romania con i monti Carpazi e le colline Transilvaniche presente nella Provincia di Braşov. All'interno dei confini della Provincia vi sono 2 zone protette, il Parco Nazionale "Piatra Craiului" e la Riserva Nazionale "Bucegi", e presto sarà costituita un'altra, il Parco Nazionale "I Monti Ciucas".

Il progetto è stato realizzato dalla provincia di Braşov in collaborazione con l'Agenzia degli Stati Uniti per Sviluppo Internazionale (USAID), in dicembre 2005.

Nel Quadro di Strategie per lo sviluppo vengono sottolineati i problemi e le preoccupazioni per quanto riguarda lo sviluppo turistico sostenibile, che possono essere elencate come segue:

- Miglioramento dei servizi per i turisti: accoglienza, informazioni, personale qualificato;
- Diminuzione dell'attuale andamento negativo per quanto riguarda la qualità dell'ambiente, tramite politiche e misure normative adeguate;
- Investimenti adeguati per attività di marketing e nuove tecnologie, per potere realizzare una concorrenza di successo sia nel mercato turistico nazionale che quello internazionale;
- Miglioramento delle informazioni riguardanti il mercato turistico, le destinazioni specifiche e diversificate.

Le autorità pubbliche intendono continuare con delle politiche per incrementare il numero delle presenze turistiche attraverso l'utilizzo delle aree rurali sviluppando l'agriturismo, il capitale umano, migliorare il marketing e l'e-marketing a tutti livelli, pubblico e privato, e costituire dei partenariati pubblici-privati efficienti ed efficaci (associazioni regionale di turismo). Gli obiettivi previsti della strategia di sviluppo turistico sono stati stabiliti durante gli incontri fra le autorità pubbliche locali, il partner statunitense USAID ed altre persone interessate (*stakeholder*) e hanno definito una "dichiarazione di missione" che prevede: "il posizionamento e l'incremento della Provincia di Braşov come destinazione per un turismo sostenibile, competitivo al livello

nazionale e internazionale, attraverso lo sviluppo turistico orientato al mercato, guidato dall'industria, basato sulla ricerca e responsabile della protezione dell'ambiente”.

Per quanto riguarda la protezione dell'ambiente le autorità impegnano sempre più risorse in merito, visto l'aumento dell'inquinamento non solo a livello globale ma anche locale, in gran parte in seguito anche all'aumento del numero di auto in circolazione. Le politiche per la protezione ambientale riguardano inoltre la riduzione delle emissioni provenienti dalle attività industriali mediante l'utilizzo di nuove tecnologie (Direttiva CE 2001/80/CE e 1999/13/CE), la diminuzione dell'inquinamento fonico e la realizzazione di un sistema di raccolta di rifiuti. I principali obiettivi sono rappresentati dalla protezione delle risorse turistiche fermando il declino della qualità del patrimonio culturale e ambientale esistente identificando nuove aree da proteggere, la sensibilizzazione della popolazione per quanto riguarda l'importanza della protezione ambientale e la promozione del concetto di sviluppo turistico sostenibile.

I problemi ambientali identificati sui territori dei ventitré comuni oggetto dell'analisi sono diversi e abbastanza numerosi; per quanto riguarda il degrado del suolo, l'erosione si presenta sul territorio del comune di Predeal e le frane sui territori di Făgăraș Râșnov. Il problema dei rifiuti raccolti dalla popolazione è presente nei comuni di Săcele, Zărnești, Făgăraș, Râșnov e Predeal, mentre i rifiuti industriali nei comuni di Victoria, Fagaras e Zărnești. Sul territorio provinciale ci sono sette discariche di cui sei non sono conformi alle norme UE.

I suddetti problemi ambientali costituiscono un elemento al quale le autorità locali dovrebbero accordare maggiore attenzione; come è emerso dall'analisi realizzata ci sono alcuni comuni dove lo sviluppo delle attività manifatturiere insieme allo sviluppo del settore turistico potrebbero causare dei danni ambientali irreparabili; l'agglomerazione di imprese industriali nelle aree naturali protette ai loro confini, se non monitorate con particolare attenzione potrebbero causare danni anche al settore turistico (si vedano i comuni di Zărnești e Râșnov).

La tabella seguente propone un quadro di sintesi delle politiche per lo sviluppo locale e dei relativi obiettivi. Partendo dal livello sovranazionale e proseguendo fino a quello locale, si confrontano politiche ed obiettivi inerenti alle due aree territoriali di riferimento analizzate.

Tabella 54 – Matrice degli obiettivi e delle politiche di sviluppo

Livello EU	Strategia di Lisbona: "Fare dell'Unione la più competitiva e dinamica economia della conoscenza entro il 2010"	Obiettivi comuni
		<p>“La nostra ambizione è chiara: miriamo ad avere università eccellenti, lavoratori dotati di alta istruzione e formazione, sistemi solidi di prestazioni sociali e di pensioni, le industrie più competitive e l’ambiente più pulito”</p> <p>"Ricerca e innovazione Miglioramento dell'ambiente imprenditoriale Miglioramento dell'occupazione Energia e cambiamenti climatici" 1*</p>
	Regolamento 1083/2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione 2*	<p>Convergenza: riguarda gli Stati membri e le regioni in ritardo di sviluppo. Le regioni oggetto di tale obiettivo sono quelle il cui prodotto interno lordo (PIL) pro capite, misurato in parità di potere di acquisto, è inferiore al 75 % della media comunitaria. Le regioni che risentono dell'effetto statistico legato alla riduzione della media comunitaria a seguito dell'allargamento dell'Unione europea beneficeranno a questo titolo di un aiuto transitorio considerevole al fine di completarne il processo di convergenza. Tale aiuto avrà termine nel 2013 e non sarà seguito da nessun altro periodo transitorio. Gli Stati membri oggetto dell'obiettivo «Convergenza» il cui reddito nazionale lordo (RNL) pro capite è inferiore al 90 % della media comunitaria beneficeranno del Fondo di coesione</p> <p>Competitività regionale e occupazione: riguarda il territorio della Comunità che non rientra nell'obiettivo «Convergenza». Sono ammissibili le regioni dell'obiettivo 1 del periodo di programmazione 2000-2006 che, non soddisfacendo più i criteri di ammissibilità regionale dell'obiettivo «Convergenza», beneficiano di un aiuto transitorio, così come tutte le altre regioni della Comunità.</p> <p>Cooperazione territoriale europea: riguarda le regioni aventi frontiere terrestri o marittime, le zone di cooperazione transnazionale definite con riguardo ad azioni che promuovono lo sviluppo territoriale integrato, il sostegno alla cooperazione interregionale e allo scambio di esperienze.</p>

	ITALIA		ROMANIA	
	Programma / piano	Obiettivi	Programma /piano	Obiettivi
Livello nazionale	Quadro Strategico Nazionale 3*	<p>Sviluppare i circuiti della conoscenza:</p> <ul style="list-style-type: none"> - miglioramento e valorizzazione delle risorse umane (Priorità 1); - promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'innovazione per la competitività (Priorità 2). <p>Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori:</p> <ul style="list-style-type: none"> - energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo (Priorità 3); - inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale (Priorità 4). <p>Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza:</p> <ul style="list-style-type: none"> - valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo (Priorità 5); - reti e collegamenti per la mobilità (Priorità 6); - competitività dei sistemi produttivi e occupazione (Priorità 7); - competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani (Priorità 8). <p>Internazionalizzare e modernizzare</p> <ul style="list-style-type: none"> - apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse (Priorità 9); - governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci (Priorità 10). 	Programul National de Reforme (Programma Nazionale per le Riforme) 4*	<p>Stabilità economica e sostenibilità della spesa pubblica:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stabilità macroeconomia; - Sostenibilità della spesa pubblica; - Riforma dei servizi sociali e del sistema di sanità pubblica - Aumento della qualità dei servizi pubblici e l'efficienza della pubblica amministrazione <p>Miglioramento della competitività e della produttività economica:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conoscenza ed innovazione Promuovere l'imprenditorialità - Tecnologia dell'informazione e comunicazioni - Sviluppo della rete di trasporto - Migliorare il funzionamento del mercato interno - Gestione sostenibile delle risorse degradabile e non-degradabile - Assicurare l'equilibrio energetico <p>La qualità dell'occupazione</p> <ul style="list-style-type: none"> - Flessibilità e sicurezza del mercato di lavoro - Migliorare l'accesso sul mercato di lavoro - Competitività sul mercato di lavoro

		Regione Emilia Romagna	Regione Centro Romania
Livello regionale	Programma Operativo Regionale (POR) 5*	<p>Obiettivi POR FESR 2007-2013</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rafforzare la rete della ricerca industriale e del trasferimento tecnologico e favorire la creazione di tecnopoli per la competitività - Favorire la crescita delle imprese attraverso processi di innovazione - Promuovere la competitività energetica e la qualificazione energetico-ambientale e logistica - Valorizzare e promuovere il patrimonio ambientale e culturale della regione a sostegno dello sviluppo socio-economico ed in quanto potenziale per lo sviluppo del turismo sostenibile 	<p>Planul de dezvoltare al regiunii Centru pentru perioada 2007-2013 (Piano di sviluppo della regione Centro per il periodo 2007-2013) 8*</p> <ul style="list-style-type: none"> -Migliorare la qualità dei trasporti regionali rispettando l'ambiente -Migliorare le condizioni di vita dei cittadini attraverso lo sviluppo di piccole e medi imprese, creando nuovi posti di lavoro -Aumentare il ruolo del turismo nell'economia regionale attraverso investimenti diretti, promozione e miglioramento dei servizi turistici esistenti -Creare delle nuove attività imprenditoriali conservando il patrimonio naturale e storico -Aumentare il trasferimento tecnologico -Diminuire il tasso di disoccupazione attraverso specializzazione professionale, pari opportunità, eliminare l'esclusione sociale -Diminuire le disparità di sviluppo tra i centri urbani della regione -Creare di partenariati pubblici privati nell'ambito della ricerca e dell'innovazione
	Piano Energetico Regionale 6*	<ul style="list-style-type: none"> a) promozione risparmio energetico; b) sviluppo e la valorizzazione di risorse endogene, fonti rinnovabili e assimilate di energia e autoproduzione ; c) obiettivi di riduzione delle emissioni inquinanti e climalteranti; condizioni di compatibilità ambientale, paesaggistica e territoriale delle attività d) promozione fattori di competitività regionale; sicurezza, affidabilità, continuità e economicità degli approvvigionamenti; 	

		<p>diffusione innovazione tecnologica, organizzativa e finanziaria;</p> <p>e) promozione miglioramento delle prestazioni energetiche di sistemi urbani, edifici ed impianti, processi produttivi;</p> <p>f) interventi di autoregolazione e autoconformazione da parte degli interessati, compresi gli accordi di filiera;</p> <p>g) promozione attività di ricerca applicata, innovazione e trasferimento tecnologico al fine di favorire lo sviluppo e la diffusione di sistemi ad alta efficienza energetica e ridotto impatto ambientale;</p> <p>h) tutela degli utenti e dei consumatori, con particolare riferimento alle zone territoriali svantaggiate ed alle fasce sociali deboli;</p> <p>i) obiettivi nazionali di limitazione delle emissioni secondo quanto stabilito dalle Direttive europee 1999/30/CE e 2000/69/CE recepite dallo Stato italiano e di gas ad effetto serra posti (protocollo di Kyoto).</p>		
--	--	---	--	--

	<p>Legge per la montagna Legge regionale 2/2004 7*</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Organizzazione dei servizi scolastici · Coordinamento dei servizi di trasporto · Sviluppo dell'informatizzazione e dei collegamenti telematici · Accordi interprofessionali per il settore delle produzioni forestali · Interventi per i giovani agricoltori e per la ricomposizione fondiaria nelle zone montane · Promozione e valorizzazione dei prodotti tipici · Salvaguardia e valorizzazione del patrimonio culturale · Tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e paesaggistico · Agevolazioni per i piccoli imprenditori commerciali dei centri montani minori · Interventi per la promozione di nuove imprese · Contributi per piccole opere ed attività di riassetto idrogeologico 		
		Provincia di Bologna		Contea di Brasov
Livello provinciale	Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale 9*	<p>Tre gli obiettivi innovativi di fondo:</p> <p>A) accordo istituzionale per il governo dell'area metropolitana: si propone un rilancio, su basi rinnovate, dell'accordo del 1994, che ha dato vita alla Conferenza Metropolitana. Si propone di costituire una vera e propria associazione intercomunale, ai sensi della legge regionale, per la gestione associata delle funzioni comunali e provinciali di rilievo metropolitano, nelle materie individuate dal Testo Unico degli Enti locali per la Città Metropolitana;</p> <p>B) area bolognese e sistema regionale: indispensabile uno sviluppo competitivo delle funzioni svolte e la promozione di nuove funzioni "di eccellenza",</p> <p>C) effettiva sostenibilità ambientale dei sistemi urbani e delle scelte di sviluppo del territorio.</p>	Concetto di Sviluppo Sostenibile della Contea di Brasov 11*	<p>Demografia</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sviluppo della struttura dei comuni secondo il principio della posizione, dimensione, popolazione con riguardo all'accessibilità ai servizi sanitari, economici, culturali e scolastici <p>Economia</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sviluppo della rete di trasporto al fine di migliorare il consolidamento strutturale della contea - Utilizzo dei mezzi di comunicazione ai fini di migliorare la cultura e l'immagine degli imprenditori con riguardo alla qualità della vita, il potenziale turistico, l'attrattività per l'investimenti, l'accesso al mercato internazionale <p>Agricoltura</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sviluppo dell'agricoltura nelle zone rurali come fonte di reddito, produzione di

			<p>prodotti di qualità, conservare i paesaggi naturali e sviluppo del turismo rurale</p> <p>Sviluppo del territorio - Sviluppo e ammodernamento dei collegamenti all'interno della contea e migliorare la viabilità dei mezzi di trasporto merci, con riguardo all'ambiente - Assicurare le risorse energetiche e delle infrastrutture (inclusa l'educazione riguardante il risparmio energetico) - Migliorare l'offerta scolastica e dell'informazione del cittadino (internet, ecc)</p> <p>· Infrastruttura sociale · Investimenti per migliorare l'offerta dei servizi al cittadino e assistenza negli ambiti: istruzione, protezione sociale, cultura, attività sportive</p> <p>Turismo - Conservare e migliorare gli spazi destinati al turismo (in particolare le aree montane e foreste) e sviluppare un piano sostenibile per le attività turistiche</p> <p>Ambiente - Assicurare la qualità della vita, tenendo conto della capacità della natura di assorbire le attività economiche, promuovendo l'eco-efficienza e l'utilizzo sostenibile delle acque, del suolo, dell'energia, proteggere e conservare la biodiversità.</p>
--	--	--	--

	Piano Energetico Ambientale 10*	Definire le condizioni idonee allo sviluppo di un sistema energetico-ambientale provinciale che dia priorità alle fonti rinnovabili ed al risparmio energetico come mezzi per una maggior tutela ambientale		
--	--	---	--	--

	Comuni di Montagna Provincia di Bologna	Comune di Brasov
Livello subprovinciale	<p>Intesa Istituzional e del territorio montano della Provincia di Bologna. Le qualità dell'Appennino bolognese, cerniera infrastrutturale tra Europa e Mediterraneo 12*</p> <p>Sostegno e valorizzazione delle produzioni agro alimentari tipiche e della loro lavorazione, delle produzioni artigianali,</p> <p>Conservazione e messa in valore del patrimonio paesaggistico ed ambientali;</p> <p>Sistema Turistico Locale: riqualificazione dell'esistente e la nascita di nuove forme di ospitalità corrispondenti alle nuove esigenze dei potenziali fruitori</p> <p>Accordo Quadro Introduzione e sperimentazione di energie rinnovabili 13*</p> <p>Accordo Quadro Miglioramento dell'accessibilità e dei sistemi di interfaccia delle stazioni ferroviarie della Linea Porrettana e della Linea Direttissima e sperimentazione di nuovi servizi di trasporto "a domanda" nelle aree di crinale e a sostegno dell'utenza sociale 14*</p> <p>Accordo Quadro Creazione di un Distretto delle Qualità 15*</p>	<p>Progetto USAID: quadro per una strategia e piano di implementazione per un turismo sostenibile e 16*</p> <p>A): Livello economico e sociale -aumento dell'occupazione nel settore turistico -sostenere il start up di piccole imprese -turismo come strumento per lo sviluppo locale, in particolare turismo rurale e agriturismo -l'integrazione del settore turistico con altri settori (manfatturiero, etc) -sviluppo dei servizi specifici nel settore turistico (guide, marketing, prodotti locali tradizionali, etc) -consapevolizzare le popolazioni locali dell'importanza del turismo -migliorare la fiducia degli investitori</p> <p>B): Ambiente -la protezione delle risorse culturali e naturali -la valorizzazione e conservazione dell'ambiente -la promozione del concetto di sviluppo sostenibile</p> <p>C): Livello istituzionale e politico -servizi di consulenza alla Giunta Comunale -favorire la nascita di partenariati pubblici-privati</p>

1* Jose Manuel Barroso, Relazione annuale sui progressi nell'attuazione della Strategia di Lisbona, Bruxelles, 25 gennaio 2006

2* Regolamento CE 1083/2006: ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/

3* Ministero dello Sviluppo Economico: <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/>

- 4* Programul National de reforme 2007-2010: <http://www.guv.ro/obiective/200705/>
- 5* POR Emilia Romagna: <http://www.regione.emilia-romagna.it/ermes/>
- 6* Piano Energetico Regionale: <http://www.regione.emilia-romagna.it/>
- 7* Legge per la montagna: <http://demetra.regione.emilia-romagna.it/>
- 8* Planul de dezvoltare al Regiunii Centru pentru peroida 2007-2013: <http://www.adrcentru.ro/>
- 9* Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale: www.provincia.bologna.it
- 10* Piano Energetico Ambientale: www.provincia.bologna.it/ambiente/piano_energetico.htm
- 11* Concetto di Sviluppo Sostenibile della Contea di Brasov: www.judbrasov.ro/
- 12* Intesa Istituzionale di Programma: www.regione.emilia-romagna.it/wcm/montagna/
- 13* Accordo Quadro energie rinnovabili: www.regione.emilia-romagna.it/wcm/montagna/
- 14* Accordo Quadro accessibilità: www.regione.emilia-romagna.it/wcm/montagna/
- 15* Accordo Quadro Distretto Qualità: www.regione.emilia-romagna.it/wcm/montagna/
- 16* Progetto USAID: Comune di Brasov

Conclusioni

Il percorso della ricerca sviluppato nel presente lavoro ha indagato le politiche di sviluppo locale e la loro valutazione, con attenzione allo sviluppo nella complessità delle sue componenti ed in particolare con riferimento all'aspetto della sostenibilità.

Dopo le importanti novità nella *guidance* delle politiche economiche degli Stati membri introdotte dal Consiglio Europeo straordinario di Lisbona nel 2000, infatti, il Consiglio Europeo di Goteborg nel giugno del 2001 ha infatti introdotto l'ambito di intervento relativo alla sostenibilità ambientale.

Politiche ed interventi di sviluppo locale possono trarre grandi vantaggi dall'opportuna integrazione di processi di valutazione; la valutazione è infatti volta a migliorare la qualità, l'efficacia e la coerenza di un intervento con riguardo ai problemi strutturali, tenendo conto dell'obiettivo di sviluppo sostenibile e di impatto ambientale. La valutazione *ex-ante*, in particolare, ha lo scopo di ottimizzare l'attribuzione delle risorse, migliorare la qualità della programmazione, individuare e stimare disparità e massimizzare il valore aggiunto comunitario. Lo studio della valutazione viene quindi presentato a partire dall'attenzione ad essa dedicata a livello normativo ed istituzionale, analizzando la domanda di valutazione nell'evoluzione del dibattito internazionale attraverso un'analisi dal livello europeo al livello locale. Come base di partenza si considera il tema della valutazione così come previsto dal Programma Europeo 2007-2013, considerando i cambiamenti introdotti dal Regolamento CE 1260/1999 e dal Regolamento CE 1083/2006. Si considerano quindi i diversi approcci metodologici ed i momenti della valutazione. La valutazione *ex-ante*, utilizzata all'inizio del ciclo, permette un'analisi dei punti di forza e debolezza e delle potenzialità della regione/territorio al fine di capire se i problemi di sviluppo sono stati diagnosticati correttamente, se la strategia e gli obiettivi proposti sono pertinenti, se gli impatti sono realistici. Attraverso la successiva valutazione *in itinere* si studiano i primi risultati degli interventi, la gestione finanziaria del programma e l'implementazione, per concludere con la valutazione *ex post* che esprime un giudizio sul programma nella sua completezza, con un'attenzione particolare agli impatti prodotti.

L'analisi degli strumenti consolidati si è concentrata in particolare su analisi SWOT, analisi costi-benefici, valutazione monetaria e non monetaria degli effetti ambientali e del territorio ed metodi rapidi di valutazione. Successivamente il lavoro si è concentrato sulla ricerca dei metodi cosiddetti "di frontiera" resi disponibili dalla progressiva

espansione della “cultura della valutazione”, al fine di considerarne poi l’applicazione alle politiche per lo sviluppo locale attraverso un’analisi empirica. Dall’evoluzione degli strumenti per la valutazione emergono ad esempio i cosiddetti “*mixed methods*” (RENOMO, RUFDATA, analisi multicriteria) che consentono il miglioramento del processo di valutazione mediante la combinazione di metodi consolidati con nuovi metodi specifici.

Il lavoro di rassegna degli strumenti ha anche permesso di delineare i principali problemi che il processo di valutazione si trova ad affrontare, partendo dalla necessità di un consapevolezza circa l’importanza del processo stesso da parte delle istituzioni, da quella di disporre di dati adeguati, alle difficoltà di raccogliarli, alle conseguenze relative alla scelta della metodologia da adottare, fino ad arrivare all’atteggiamento degli *stakeholder* nei confronti della valutazione. La valutazione rappresenta un processo vasto che coinvolge diversi aspetti ed attori, e per il suo successo si rende necessario stabilire una relazione di fiducia tra gli interlocutori, comprendendo la missione affidata ai valutatori. Si sottolinea quindi l’importanza della partecipazione, ai fini di realizzare un quadro ampio e chiaro capace di offrire alla pianificazione ed implementazione di una politica di sviluppo indicazioni fondamentali sia sul piano strategico che operativo.

Nella seconda parte del lavoro, la ricerca si è poi concentrata sull’analisi delle politiche di sviluppo in aree montane, partendo dalla considerazione dello sviluppo delle aree montane in generale, in una prospettiva europea, e successivamente focalizzandosi sullo studio di due aree di montagna identificate, l’area di montagna nella Contea di Braşov, in Romania, e l’Appennino Bolognese. La successiva analisi ha messo a confronto le politiche di sviluppo locale nelle due aree montane, attraverso un’applicazione empirica della valutazione come strumento strategico alla riqualificazione delle due aree montane, al fine di permettere un confronto tra *case-study*. Le ragioni della scelta delle aree sono state determinate dalle loro caratteristiche e dalla possibilità di un utile confronto: anche se si tratta di paesi a diverso stadio di sviluppo, le due aree si pongono obiettivi simili (necessità dello sviluppo delle aree montane, riqualificazione della vocazione turistica, conservazione ed al tempo stesso sfruttamento delle risorse ambientali) e si trovano ad affrontare simili criticità (l’invecchiamento della popolazione e le ultime tendenze di spostamento da parte dei residenti delle grandi città verso i comuni limitrofi, la riconversione dei territori montani dopo il periodo di

abbandono conseguente alla rottura degli antichi equilibri tra uomo e montagna, le opportunità ed i rischi legati alle nuove dinamiche sociali ed economiche).

Gli strumenti applicati per la realizzazione della ricerca sono coerenti con l'approccio alla valutazione strategica indicato dall'OCSE, e comportano la realizzazione di una *baseline* come base di riferimento per la strategia di sviluppo, la realizzazione di un'analisi SWOT per categorie di indicatori, una "valutazione all'anno zero" che tenga in considerazione l'evoluzione nel tempo (trend di settore, standard di salute, benessere, ecc), al fine di identificare bisogni e determinare un quadro di possibili obiettivi.

L'analisi realizzata sulle due aree ha permesso di delineare per entrambe una serie di elementi qualitativi e quantitativi utili ad identificare una serie di priorità, riguardo agli obiettivi di sviluppo locale, che occorre confrontare con già note priorità strategiche al fine di trarre indicazioni di policy adeguate. Dai dati raccolti per la realizzazione dell'analisi empirica è possibile trovare conferma circa la presenza delle similitudini inizialmente ipotizzate. Le aree potrebbero rappresentare casi di successo a condizione che le future politiche di sviluppo considerino che la montagna deve, in funzione delle sue peculiarità e delle risorse che può mettere a disposizione, essere oggetto di specifiche politiche di lungo periodo, nella consapevolezza del grande impulso che può venire dalla considerazione di una "montagna -risorsa" piuttosto che di una "montagna-problema". Alle potenzialità comuni alle due aree, sebbene collocate in paesi con diverso livello di sviluppo, si affiancano criticità simili; tra questi la necessità di una corretta interpretazione del bisogno di infrastrutture (che del resto incide sulla quantità degli investimenti e sulla presenza imprenditoriale), dell'erogazione di servizi sociali ed educativi, soprattutto di una diffusione della consapevolezza delle risorse ambientali e culturali, del loro potenziale di sviluppo e dell'imperativo di conservazione realizzabile solo garantendo assoluto rispetto dei vincoli di sostenibilità. Un esempio in questo senso può venire dalla riconversione dell'agricoltura in senso eco-compatibile, concentrandosi sulle produzioni tipiche e usufruendo della qualità dell'ambiente, ovviamente in uno spirito protettivo nei confronti delle risorse endogene presenti, e garantendo positive ricadute anche su altre attività economiche e in modo particolare sul turismo. Turismo che rappresenta per entrambe le aree l'opportunità più evidente, ma anche quella per la quale si impone con maggior forza la necessità di affrontare in modo coerente ed integrato gravi *trade-off*. Tali trade-off riguardano, ad esempio, lo sfruttamento delle risorse naturali legato ad un accrescimento flusso turistico e la preservazione dell'ambiente naturale (in particolare si ricorda la presenza di grandi aree incontaminate

nell'area di analisi in Romania) necessaria a mantenere l'attrattività turistica ad esso legata, o la scelta tra una standardizzazione dell'offerta turistica che accomuni diverse zone e renda possibile l'accesso al mercato internazionale e piuttosto una specificazione di tale offerta rispetto alle peculiarità delle singole sub-aree che permetta di proporre offerte dell'eccellenza ma limiti al tempo stesso la possibilità di fruire dei vantaggi che una proposta comune potrebbe comportare.

Fra gli aspetti positivi che accomunano entrambe le aree di riferimento, va sottolineata l'accresciuta attenzione da parte delle amministrazioni nei confronti dello sviluppo sostenibile delle aree di montagna, che si inquadra nel dibattito maturato al livello europeo. Nel contesto italiano, questo è tra le determinanti della scelta di costituzione delle comunità montane. Va tuttavia segnalato che recentemente, con l'approvazione della Legge finanziaria 2008 (24 Dicembre 2007, n. 244, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 300 del 28 dicembre 2007), il sistema delle comunità montane sarà ristrutturato. In questo senso i commi da 16 a 21 dell'articolo 2 prevedono infatti che si affidi alle Regioni il riordino della disciplina delle comunità montane con gli obiettivi di riduzione della spesa corrente per il funzionamento delle comunità stesse per un importo pari almeno un terzo della quota assegnata per l'anno 2007 e di riduzione del numero di tali enti in base ad alcuni indicatori fisico-geografici, demografici e socio-economici. Si può tuttavia ricordare che l'Assessore alla Programmazione ed allo Sviluppo Territoriale della Regione Emilia-Romagna, Luigi Gilli, ha precisato, intervenendo ai lavori del seminario "La Riforma delle Comunità Montane: per un governo del territorio moderno e innovativo" organizzato dall'Uncem a Macugnana il 25 gennaio 2008, che il cambiamento normativo previsto nella Legge Finanziaria 2008 potrebbe "trasformarsi da una difficoltà in una opportunità" per – ha aggiunto Gilli – "rinnovare e riorganizzare gli assetti istituzionali, per ridefinire le funzioni, rendere più efficaci i servizi realizzati su territorio per i cittadini delle aree montane. Punto di riferimento per la realizzazione di questi processi di cambiamento debbono essere il lavoro sintetizzato con il Codice delle autonomie e il Patto di autoriforma siglato nel luglio scorso tra Governo, Regioni ed Enti Locali".

In Romania ancora non esiste un quadro normativo specifico ben definito per le aree di montagna; e la normativa in merito allo sviluppo di tali aree avanza con passi timidi, a partire dal primo intervento normativo (la Legge 14 luglio 2004 n. 347, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 670 del 26 luglio 2004), che ha posto la base per una rinnovata

considerazione della montagna. Questo ha permesso di definire la montagna come un territorio di interesse nazionale speciale dal punto di vista economico, sociale e di ambiente naturale. Tale legge ha previsto i principi di base e le modalità di sviluppo e protezione delle aree montane attraverso la valorizzazione delle risorse per la stabilizzazione della popolazione, aumento dell'economia al livello locale e nazionale, in un quadro rispettoso dell'equilibrio ecologico e della protezione dell'ambiente naturale (art. 1 e 2 della Legge 347/2004). Successivamente con la Legge 12 giugno 2007 n. 181 (in vigore dal 1° gennaio 2008), si è costituita l'Agenzia Nazionale per la Zona di Montagna, ente pubblico presso il Ministero dell'Agricoltura e dello Sviluppo Rurale, con lo scopo di applicare la strategia e le politiche del Governo nell'ambito dello sviluppo e la protezione delle zone di montagna. Tali zone in Romania sono caratterizzate da varie specificità, fragili dal punto di vista ecologico e svantaggiate dal punto di vista economico, e necessitano pertanto di una gestione particolare. La citata legge ha anticipato che successivamente dovranno essere costituite agenzie analoghe a quella nazionale anche al livello provinciale.

Questi passi, per quanto preliminari, sembrano però indicare un percorso che potrebbe condurre a soluzioni simili a quelle che per il nostro territorio hanno rappresentato le comunità montane. In tal senso, in confronto tra le due aree scelte assume un'ulteriore valenza, in quanto può permettere di trarre dall'esperienza passata insegnamenti che possono essere utili per evitare errori. Il ridimensionamento, in prospettiva, delle comunità montane già operanti sul territorio nazionale andrebbe ulteriormente analizzato a tale fine.

D'altra parte, però, la valutazione all'anno zero relativa ai territori montani della Provincia di Braşov ha messo in luce una diversa caratterizzazione di aree pur non distanti, che esprimono situazioni socio-economiche molto differenziate e potenzialità di sviluppo che si possono specificare seguendo direttrici diversificate. Ad esempio, i comuni della parte più occidentale del territorio analizzato offrono aree praticamente incontaminate e quindi potenzialmente una forte vocazione ad un turismo fiorente anche se non di massa, ma soffrono attualmente di una quasi assente attività economica e di un progressivo abbandono, ulteriormente penalizzato da limitazioni infrastrutturali e conseguente ridottissima accessibilità. I comuni situati nella zona a sud del capoluogo, invece, manifesterebbero l'esigenza di un processo di riqualificazione dei flussi turistici già da tempo avviati, e soffrono dell'eccessiva concentrazione delle attività manifatturiere, agevolate dalla collocazione e dalla disponibilità di vie di

comunicazione, ed il rischio dell'instaurarsi di una situazione di conflittualità tra attività turistiche e produttive che potrebbero finire con l'ostacolare inesorabilmente i futuri programmi di sviluppo.

Vari elementi, non ultima la necessità di integrare sfruttamento e conservazione di risorse ambientali nelle strategie di uno sviluppo locale sostenibile, portano a suggerire il rischio di fallimenti del mercato, e la conseguente necessità di un intervento che sia non settoriale, quanto piuttosto orizzontale ed integrato. La mancanza di segnali di prezzo sul mercato nel caso di sfruttamento di risorse ambientali, e la necessità invece di considerarli, ne è un chiaro esempio. La possibilità del verificarsi di situazioni di "fallimento dello stato" o "fallimento del governo", con conseguente instaurarsi di distorsioni di tipo diverso, fa ricordare comunque come non qualsiasi tipo di intervento alternativo al mercato sia adeguato, e come sia alto il rischio di incorrere in errori.

A questi, occorre aggiungere la possibilità di "fallimenti sistemici", che possono riguardare sia gli interventi del settore privato che quelli dei diversi livelli di governo. In particolare, tali fallimenti sono ricollegabili all'interazione complessiva tra tali livelli, quando vengano a mancare adeguate relazioni tra detti livelli istituzionali, o in caso di sovrapposizione tra i confini delle rispettive attività.

Nel chiedersi se un ulteriore livello di governo possa offrire reali vantaggi, occorre domandarsi quale sia la "soglia" desiderabile tra i benefici effetti di un'estesa applicazione del principio di sussidiarietà (col rischio tuttavia di aumentare la possibilità di fallimenti sistemici) e le limitazioni imposte da un'eccessiva centralizzazione.

Di conseguenza, non resta che affermare che il presente lavoro, anche se basato su di un'analisi ampia e corredata da dati quantitativi ottenuti da numerose e diversificate fonti, può risultare utile al fine di identificare alcuni parametri di riferimento ma suggerisce, piuttosto che conclusioni nette e definitive, la necessità di ulteriori approfondimenti di analisi. In particolare, indagini di mercato sui potenziali flussi turistici, analisi dei possibili interventi infrastrutturali (con valutazione di costi e benefici), analisi di rischi ed impatti attesi a fronte di specifiche declinazioni in interventi degli obiettivi identificati sarebbero di importanza determinante, sia ai fini della specificazione delle politiche sia per dare risposta al "dilemma" relativo alle dimensioni desiderabili delle unità territoriali, atte ad evitare i rischi estremi di eccessiva decentralizzazione o centralizzazione.

Infine, si ritiene necessario ricordare che, nella realizzazione dell'analisi e nella specificazione delle *baseline* relative alle aree oggetto di studio, si è manifestata in

modo evidente la mancanza di dati al necessario livello di dettaglio. La disponibilità di dati a livello comunale è infatti molto ridotta, non solo con riferimento alla Romania ma anche per quanto concerne il nostro livello locale, in particolare per quanto riguarda l'attività economica. Tenute presenti le ovvie limitazioni poste dalla dimensione locale alla rappresentatività di campioni, va comunque constatata la limitazione sia in termini di disponibilità che in termini di accessibilità per i dati riferiti a livello di unità statistiche sub-NUTSIII; i dati disponibili sono comunque difficilmente comparabili e quasi mai reperibili in serie storica. Si è cercato, per quanto possibile, di integrare l'analisi con ricerche storico-bibliografiche ed indagini in loco, al fine di migliorare il quadro dell'analisi e l'affidabilità nella definizione dell'esercizio di *baseline*. Discorso a parte meritano i dati relativi alle variabili e risorse ambientali, in quanto, a fianco degli indicatori di ambito sociale ed economico, sarebbero necessari quelli ambientali al fine di un'approccio completo allo studio degli aspetti inerenti la sostenibilità di interventi di sviluppo locale. Purtroppo, tali dati sono, nei migliori casi, disponibili a maggior livello di dettaglio e, in ogni caso, la loro raccolta ed analisi necessiterebbe di un congruo ampliamento dell'orizzonte della ricerca.

Riferimenti bibliografici

Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente dell'Emilia Romagna (1998), Rapporto del monitoraggio e controllo ambientale di Arpa Emilia Romagna (bozza), Bologna.

Ambiente Italia (2003), "Rapporto di Fine Progetto - Sviluppo, Affinamento, Gestione e Valutazione del Progetto Indicatori Comuni Europei (ICE)", Milano.

Anghinelli S. (a cura di) (2003), "Elaborazione di un set di indicatori di sostenibilità per l'Agenda 21 Locale del Comune di Pavia", Realizzato nell'ambito del progetto "A21L-PVCOM" cofinanziato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, Istituto Universitario di Studi Superiori, Scuola Europea di Studi Avanzati in Gestione Integrata dell'Ambiente, Pavia.

Antonelli G. e Pegoretti G. (1995), Paths of technological change, markets for production factors and the social cost of knowledge, *Dynamis - Quaderni IDSE*, n. 6.

Antonelli G., Cainelli G., De Liso N. e Zoboli R. (1999), Dinamica della struttura produttiva: i servizi, in IDSE-CNR, *Trasformazioni strutturali dei sistemi locali di produzione e competitività internazionale*, FrancoAngeli, Milano.

Antonelli G. (2002), Il contributo delle Regioni allo sviluppo economico: un'analisi europea, presentato in occasione del Trentennale della fondazione della Confindustria Emilia-Romagna, 15 Luglio 2002, Faenza.

Antonelli G. (2005), *Efficacia ed efficienza del sistema scolastico: Il contributo dell'economia dell'istruzione*, in A. Paletta (a cura di), *Verso un quasi mercato?*, Armando Editore, Roma.

Antonelli G. (2005), *Organizzazione della conoscenza e confini esterni nei sistemi locali di produzione*, in A. Lopes, M. Lorizio and F. Reganati (a cura di), *Istituzioni e imprese nello sviluppo locale*, Carrocci Editore, Roma.

Antonelli G. e Pegoretti G. (2005), *Economic structure, organisation of knowledge, productivity*, in G. Huber, H. Krämer and H.D. Kurz (eds.), *Einkommensverteilung, technischer Fortschritt und struktureller Wandel*, [Metropolis-Verlag](#), Marburg.

- Bailey J. e Dixon J. (a cura di) (1999), *Policy Environmental Assessment*, in J.Petts, Blackwell Science, Oxford.
- Bamberger M. e Hewitt E. (1986), “Monitoring and Evaluating Urban Development Programs”, World Bank Technical Paper, No. 53.
- Bana e Costa C.A. (1990), *Readings in Multiple Criteria Decision Aid*, Springer-Verlag, Berlino.
- Bana e Costa C.A., Stewart T.J. e Vansnick J.C. (1997), Multicriteria decision analysis: some thoughts based on the tutorial and discussion session of the ESIGMA meetings, European Journal of Operational Research.
- Bana e Costa C.A. (2001), The use of multi-criteria decision analysis to support the search for less conflicting options in a multi-actor context: case study, Journal of multi-criteria decision analysis, 10.
- Barbati C. e Endici G. (2005), *Territorialità positive. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Società Editrice Il Mulino, Bologna.
- Bartik T.J. (2002), Evaluating the Impacts of Local Economic Development Policies On Local Economic Outcomes:What Has Been Done and What is Doable? Upjohn Institute Staff Working Paper No. 03-89.
- Bartik T.J. (2003), Local economic development policies, Upjohn Institute Staff Working Paper No. 0391.
- Beinat E. e Nijkamp P. (1998), *Multicriteria Analysis for Land-use Management*, Kluwer, Dordrecht.
- Bemelmans-Videc M.L., Rist R.C. e Vedung E. (1998), *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Bentivegna V. (2000), *Alcune riflessioni sulle esperienze recenti di valutazione urbanistica*, in “Urbanistica informazioni”, 172, pp. 7-8.
- Bernardi R., Salgaro S. e Smiraglia C. (1994), *L'evoluzione della montagna italiana fra tradizione e modernità*, Pàtron editore, Bologna.

- Bernardi R. (a cura di) (2000), *La montagna appenninica italiana conoscere per gestire*, Pàtron editore, Bologna.
- Bertin G. (1989), *Decidere nel pubblico. Tecniche di decisione e valutazione nella gestione dei servizi pubblici*. ETAS Libri, Milano.
- Bertin G. (a cura di) (1995), *Valutazione e sapere sociologico. Metodi e tecniche di gestione dei processi decisionali*, FrancoAngeli, Milano.
- Bettini V. (a cura di) (2002), *Valutazione dell'Impatto Ambientale – Le nuove Frontiere*, UTET, Torino.
- Beywl W. e Potter P. (1998), "RENOMO A Design Tool for Evaluations: Designing Evaluations Responsive to Stakeholders Interests by working with Nominal Groups using the Moderation Method" in *Evaluation* 4(1).
- Bezzi C. (2001), *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano.
- Bezzi C. e Scettri M. (a cura di) (1994), *La valutazione come ricerca e come intervento*, Irres, Perugia.
- Bini A. (2004), I sistemi turistici locali: nuovi modelli di organizzazione e valorizzazione dell'offerta turistica, in AA.VV. (2004), *Il Turismo in Abruzzo*, ed. CRESA, L'Aquila.
- Bini A. e Cerato M. (2004), Lo sviluppo turistico di aree depresse: il caso Invest-Abruzzo per la valorizzazione delle aree interne, XIII Rapporto sul Turismo Italiano, ed. Mercury, Firenze.
- Bizzarri C. e Quercini G. (a cura di) (2006), *Economia del Turismo Sostenibile, Analisi teorica e casi di studio*, Franco Angeli, Milano.
- Blackler F. (1995), Knowledge, Knowledge work and organisations: an overview and interpretation in *Organisation Studies* vol. 16 , no. 6 pp 1021-1045.
- Borland J., Tseng Y.P. e Wilkins R. (2005), Experimental and quasi-experimental methods of microeconomic program and policy evaluation, Working paper 8/05 Melbourne Institute.

Borsetti V., Cassinelli M. e Lanza A. (2005), *Benchmarking in Tourism Destination, Keeping in Mind the Sustainable Paradigm*, presentato alla Seconda Conferenza Internazionale "Tourism and sustainable economic development – Macro and Micro economic issues" CRENoS, Università di Cagliari e Sassari e Fondazione ENI Enrico Mattei.

Boulding K.E. (1966), *The Economics of the Coming Spaceship Earth*, Jarret.

Bouyssou D. (1990), *Building criteria: a prerequisite for MCDA*. In: CA Bana e Costa (Editor), *Readings in Multiple criteria Decision Aid*, Springer-Verlag, Heidelberg Berlino.

Bovina L. (1998), *I focus group. Storia, applicabilità, tecnica*, in Bezzi C. (a cura di), *Valutazione 1998*, pp. 37-45, Giada, Perugia.

Boyle R. e Lemai D. (1999), *Building Effective Evaluation Capacity. Lessons From Practice*. Transaction Publishers, New Brunswick.

Brusio G., Maggi M. e Piperno S. (2003), *Governo e finanza locale*, Giappichelli Editore, Torino.

Brunetta G. e Fistola R. (a cura di) (2006), *Trasformazioni, coesioni, sviluppo territoriale*, Temi emergenti nelle scienze regionali, Franco Angeli, Milano.

Bruni L. e Zamagni S. (2004), *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna.

Cagliano R., Capello R. e Spairani A. (2001), *Il benchmarking dei sistemi territoriali. Best practice territoriali e gestionali nelle aree liguri di piccola impresa*, *Parco Scientifico e Tecnologico della Liguria*, Collana Piccola impresa & sviluppo, Franco Angeli, Milano.

Caldarelli A. (2003), *ABM e Benchmarking*, G.Giappichelli Editore, Torino.

Camagni R. (1996), *Economia e pianificazione della città sostenibile*, Società Editrice Il Mulino, Bologna.

Camagni R. (2002), *Competitività territoriale, milieux locali e apprendimento collettivo: una controriflessione critica*, in Vamagni R. E Capello R. (a cura di), *Apprendimento collettivo e competitività territoriale*, FrancoAngeli, Milano.

- Camagni R. e Capello R. (a cura di) (2002), *Apprendimento collettivo e competitività territoriale, Collana Problemi dello sviluppo locale*, Franco Angeli, Milano.
- Camagni R. e Gorla G. (a cura di) (2006), *Valutazione economica e valutazione strategica di programmi e progetti territoriali*, Franco Angeli, Milano.
- Cavilli F. (a cura di) (1995), *Sviluppo Rurale in Europa. Progetto “Nuove forme di occupazione e orientamento nei territori rurali”, parte II, “Tecnologie dell’Informazione e della Comunicazione per lo sviluppo locale”, Istituto di Biometeorologia del Consiglio Nazionale delle Ricerche.*
- Camp R.C. (1989), *Benchmarking: the search for industry best practices that lead to a superior performance*, ASQC Quality Press, USA.
- Camp R.C. (1991), *Benchmarking. Come analizzare le prassi delle aziende migliori per diventare primi*, Editoriale Itaca, Milano.
- Camp R.C. (1996), *Business Process Benchmarking, Trovare e migliorare le prassi vincenti*, Editoriale Itaca, Milano.
- Candela G. e Figini P. (2003), *Economia del turismo*, McGraw-Hill, Milano.
- Castellet M. e D’Acunto M. (2006), *Marketing per il territorio. Strategie e politiche per lo sviluppo locale nell’economia globalizzata*, Franco Angeli, Milano.
- Ceccarelli P. e Calia G. (1995), *Vincere col il benchmarking. La gestione aziendale attraverso il confronto*, Sperling&Kupfer Editori, Milano.
- Centazzo R. (a cura di) (2002), *Il benchmarking nelle PMI. Applicazioni della metodologia del Benchmarking nei distretti industriali, nei sistemi territoriali e nelle reti di piccole e medie imprese italiane*, GAIN CLUB, Associazione Benchmarking for Success – Italia, Piccola Impresa & Sviluppo, Franco Angeli, Milano.
- Ceruti M. (1986), *Il vincolo e la possibilità*, Feltrinelli, Milano.
- Chelimsky E. (1985), *Comparing and contrasting auditing and evaluation*, in “Evaluation Review”, vol.9, n.4, pp. 483-503.
- Chelimsky E. (1996), *Enhancing the quality of evaluation in Atti della Conferenza di Berlino, Bruxelles.*

Ciancarelle L. (2004), ARPA, rivista n.2.

Cicciotti C., Dallara A. e Politi. U. (2001), *La valutazione strategica dei piani territoriali. La metodologia*. LEL Quaderno n. 40, Università Cattolica del Sacro Cuore, Piacenza.

Cicciotti E. e Rizzi P. (a cura di) (2005), *Politiche per lo sviluppo territoriale. Teorie, strumenti, valutazione*, Carocci Editore, Roma.

Cima S., Fioruzzi M., e Gandullia L. (2003), *Quante vale il nonprofit italiano? Creazione di valore aggiunto sociale e ruolo delle donazioni*, , p. 51, Franco Angeli, Milano.

Coleman J. (1988), Social Capital in the Creation of Human Capital, *American Journal of Sociology*, Vol. 94, 95-120.

Coleman J. (1990), *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge.

Commissione Europea (1985), Direttiva CEE n. 85/377 del 27 giugno 1985 concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

Commissione Europea (1996), Atti della Conferenza di Berlino, "Evaluation methods for structural Fund Interventions", Bruxelles.

Commissione Europea (1997), Guide to Cost Benefit Analysis of Major Projects.

Commissione Europea (1998), Atti della conferenza di Siviglia, "Evaluation Practice in the field of structural policies", Bruxelles..

Commissione Europea, Collezione MEANS (1999), *Evaluation socio economic programmes*, Vol. 1 Evaluation design and management, Office for official publications of the European Communities, Lussemburgo.

Commissione Europea, Collezione MEANS (1999), *Evaluation socio economic programmes*, Vol. 2 Selection and use of indicators for monitoring and evaluation, Office for official publications of the European Communities, Lussemburgo.

Commissione Europea, Collezione MEANS (1999), *Evaluation socio economic programmes*, Vol. 3 Principal evaluation techniques and tools, Office for official publications of the European Communities, Lussemburgo.

Commissione Europea, Collezione MEANS (1999), *Evaluation socio economic programmes*, Vol. 4 Technical solutions for evaluation within a partnership framework, Office for official publications of the European Communities, Lussemburgo.

Commissione Europea, Collezione MEANS (1999), *Evaluation socio economic programmes*, Vol. 5 Transversal evaluation of impacts on the environment, employment and other intervention priorities, Office for official publications of the European Communities, Lussemburgo.

Commissione Europea (1999), Regolamento dei fondi strutturali 1260/1999.

Commissione Europea DG Agricoltura (1999), Valutazione dei piani di sviluppo rurale 2000-2006, Documento VI/8865/99.

Commissione Europea DG XVI (1999), Politica Regionale E Coesione Coordinamento e valutazione delle operazioni, *The New Programming Period 2000-2006: methodological working paper 3 (Indicators for Monitoring and Evaluation: an indicative methodology)*, maggio 1999.

Commissione Europea DG V (1999), *Guidelines for systems of monitoring and evaluation of ESF interventions in the period 2000-2006*, maggio 1999, Bruxelles.

Commissione Europea (1999), European Spatial Development Perspective (ESDP), Potsdam, May 1999, : Office for Official Publications of the European Communities, 1999, ISBN 92-828-7658-6, Lussemburgo.

Commissione Europea (1999), European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union, Ministers responsible for Spatial Planning in Potsdam, May 1999, Postdam.

Commissione Europea (2000), "The Mid-Term Evaluation of Structural Fund Interventions", Bruxelles.

Commissione Europea (2000), La valutazione ex-ante degli interventi dei Fondi Strutturali, Documento di Lavoro n. 2, Bruxelles.

Commissione Europea (2003), DG Regional Policy - Tavistock Institute in association with GHK, IRS (2003), The Evaluation of Socio-Economic Development – The Guide, Bruxelles.

Commissione Europea (2006), Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europea di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di Coesione, 1083/2006, Bruxelles.

Commissione Europea (2006), Regolamento relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), 1082/2006, Bruxelles.

Commissione Europea (2006), The New Programming Period, 2007-2013: Methodological Working Papers, Draft Working Paper (X), Bruxelles.

Commissione Europea (2006), DG-Politica Regionale, Sviluppo tematico, impatto, valutazione e azioni innovatrici, Valutazione e addizionalità, Nuovo periodo di programmazione 2007-2013, Documenti di lavoro metodologici, Documento di lavoro n.4, Orientamenti metodologici per la realizzazione, delle analisi costi-benefici, Bruxelles.

Commissione Europea (2006), Handbook on Strategic Environmental Assessment for Cohesion Policy 2007-2013, Febbraio 2006, Bruxelles.

Commissione Europea (2006), Joint letter from DGs REGIO and ENV to the Member States concerning the SEA Directive, 10 Febbraio. 2006, Bruxelles.

Cooperga - Consulenza Per L'economia S. C. A R. L. Moden (2001), sulla base dell'incarico che il Gal Antico Frignano e Appennino Reggiano le ha conferito con deliberazione consiliare del 2 Aprile 2001.

Corrao S. (1999), Il focus group: una tecnica di rilevazione da ri-scoprire, in "Sociologia e Ricerca Sociale", XX, 60, pp. 94-106.

Costa P., Manente M. e Furlan M.C. (a cura di) (2001), *Politica economica del turismo. Lezioni, modelli di gestione e casi di studio italiani e stranieri*, Touring Editore, Milano.

Craig S. (1993), *A Partnership Approach to Long-Term Unemployment*, Combat Poverty Agency, Dublino.

- Cucculelli M. e Mazzoni R. (a cura di) (2002), *Risorse e competitività*, Franco Angeli, Milano.
- Quadrio Curzio A. (a cura di) (2004), *Valtellina. Profili di sviluppo. Una provincia tra identità e innovazione*, Franco Angeli, Milano.
- Dallari F. e Gaddoni S. (1996), *L'Appennino Emiliano-Romagnolo. Residenze insediamento politiche territoriali*, Editrice Lo Scarabeo, Bologna.
- Dallari F. e Gaddoni S. (2003), *Aree fragili e sviluppo locale sostenibile. L'Emilia Romagna*, Lo Scarabeo, Bologna.
- Daly H. (1991), *Steady State Economic*, second edition with new essays, Island Press, Washington.
- De Liso N. e Metcalfe J.S. (1996), On technological systems and technological paradigms: some recent developments in the understanding of technological change, in Helmstädter, E., Perlman, M. (eds.), *Behavioral Norms, Technological Progress and Economic Dynamics: Studies in Schumpeterian Economics*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- De Liso N. e Metcalfe S. (1997), *Progresso tecnico e sistemi tecnologici*, *Economia Politica*, Anno XIV, no.1, pp.85-119.
- Delbeq A.L. e Van de Ven A.H. (1971), *Nominal versus Interacting Group Process for Committee Decision-Making Effectiveness*, *Academy of management S.N.L.*
- Delbeq A.L., Van de Ven A.H., e Gustafson D.H. (1975), *Group Techniques for Programm Planning*, Glenview: Scott Foresman & Co.
- Dell'Anno P. (1998), *Valutazione di Impatto Ambientale: aspetti di diritto comparato*, in "Energia e innovazione" notiziario dell'ENEA, Roma.
- Demattei, G. e Governa F. (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Franco Angeli, Milano.
- Dente B. (2000), *La politica di valutazione nelle politiche pubbliche*, "Rassegna Italiana di Valutazione", 19, luglio-settembre.

- Edwards W. e Newman J.R. (1982), *Multiattribute Evaluation*, SAGE Publication, Beverly Hills.
- Eraut M. (1994), *Developing Professional Knowledge and Competence*, The Falmer Press, Londra.
- Eraut M. e Cole G. (1993), Assessment of Competence in Higher Level Occupations *Competence and Assessment* No.22 pp I 0- 1 4.
- Espinase B., Picolet G. e Chouraqui E. (1997), Negotiation support system: a multi-criteria and multi-agent approach, *European Journal of Operational research*.
- FAO (1995), Common property forest resource management, Unasylva.
- Fauri, F. (2001), *L'Italia e l'integrazione economica europea*, Il Mulino, Bologna.
- Filippucci C. (a cura di) (2004), *Temi di analisi statistico economica regionale*, Franco Angeli, Milano.
- Fiori L. (1998), *Benchmarking. Eccellere attraverso il confronto. Un'esperienza formativa nella piccola e media impresa*, Giappichelli Editore, Torino.
- Furiò E. (1994), *El desarrollo económico endógeno y local: reflexiones sobre su enfoque interpretativo*, Estudios Regionales, n. 40.
- Gal T., Stewart T. e Hanne T. (1999), *Multicriteria Decision Making – Advances in MCDM models, algorithms, theory and applications*, Kluwer, New York.
- Giddens A. (1976), *New Rules of Sociological Method* , Hutchinson, Londra.
- Giddens A. (1979), *Central Problems in Social Theory* , Macmillan, Londra.
- Giddens A. (1986), *The Constitution of Society* , Polity Press, Cambridge.
- Grasselli P. (1995), *Economia e politica del turismo*, Franco Angeli, Milano.
- Greene J.C. e Caracelli V.J. (1997), “Defining and describing the paradigm issue in mixed-methods evaluation”, in Greene J.C. e Caracelli V.J., *Advanced in mixed methods evaluation: The challenges and benefits of integrating diverse paradigm*. New Directions for Program Evaluation, no.74, CA: Jossey-Bass, pp.5-18, San Francisco.

- Grefe X. (1988), *Descentralizar a favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Gregory A. (2000), Problematizing participation – A critical review of approaches to participation in evaluation theory, *Evaluation*, 6.
- Hammersley M. (1992), *What's wrong with ethnography?* Routledge, London.
- Hammond J.S, Keeney R.L. e Raiffa H. (1999), *Smart choices – A practical guide to make better decisions*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts.
- Hanifan L.J. (1916), *The Rural School Community Centre*, *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 67, 130-38.
- Hart M. (1999), *Guide to Sustainable Community Indicators*, second edition, West Hartford.
- ISFOL (1999), *Valutazione di medio termine del Documento Unico di Programmazione dell'Obiettivo 4 in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- ISFOL (2000), *Approccio alla valutazione del Fse, 2000-2006*.
- ISTAT (2002), *Gli indicatori ambientali – anni 2002-2003. Guida alla lettura dei dati*, Istat – DCCE/2.
- Janssen R. (2001), On the use of multi-criteria analysis in environmental impact assessment in the Netherlands, *Journal of multi-criteria decision analysis*, 10.
- Kapp K.W. (1970), *Environmental Disruption and Social Costs: A Challenge to Economics*, Kyklos, Zurigo.
- Keeney R.L. (1992), *Value focussed thinking – A path to creative decision making*, Harvard University Press Cambridge, Massachusetts.
- Keeney R.L. e Raiffa H. (1976), *Decision with multiple objectives: preferences and value tradeoff*, John Wiley and Sons New York.
- Kremp E. e Mairesse J. (2004), Knowledge management, innovation and productivity: A firm level exploration based on French manufacturing CIS3 data, Working Paper 10237, NBE.

- Kumar K. (1993), *Rapid appraisal methods*, World Bank, Washington DC.
- Lave J. e Wenger E. (1991), *Situated Learning: legitimate peripheral participation*, Cambridge: University Press, Cambridge.
- Le Blanc P. e Fischer K. (1996), *The Canadian Federal Experience*, in J. De Boer, B.Sadler (a cura di) *Strategic Environmental Assessment: Environmental Assessment of Policies*, Report n.54, The Netherlands: Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment.
- Legge Regionale 18 maggio 1999, n. 9 Regione Emilia Romagna, *Disciplina della procedura di valutazione dell'impatto ambientale*, Gazzetta regionale 21/05/1999, n. 66.
- Linee guida per la Valutazione Ambientale Strategia (V.A.S), Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio, Supplemento al mensile del Ministero dell'Ambiente *l'ambiente informa* n. 9 – 1999.
- Lippi A. (2007), *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Lockeed M.E. e Hanushek E. (1994), *Concepts of educational efficiency and effectiveness*, HRO, Working Papers, n.24, March.
- Lunger C. (2003), *Turismo termale e del benessere: potenzialità per le regioni montane*, in Provincia Autonoma di Trento, Servizio Sanitario Provinciale (2003), *Salute e sviluppo socio-economico nelle regioni di montagna*, Punto Omega, Quadrimestrale, Nuova Serie, Anno V, n. 11/2003.
- Maggioni M. e Bramanti A. (2001), *Le macroregioni europee e le politiche per lo sviluppo locale*, in Quadrio Curzio A. (ed) *Profili della costituzione economica europea*, Il Mulino, Bologna.
- Magoni M. (1993), *Metodi per la valutazione d'impatto ambientale*, atti del corso "Valutazione di impatto ambientale e aspetti socio-economici", Il Mulino, Bologna.
- Massello M.T. (a cura di) (2001), *La sostenibilità dello sviluppo locale. Politiche e strategie*, Patron Editore, Bologna.
- Mattiussi P. (2001), *Programmazione Regionale e PTR*, atti del corso, "Valutazione di impatto ambientale e aspetti socio-economici", Bologna.

- Mincer J. (1997), Changes in wage inequality, 1970-1990, Research in Labour Economics, JAI Press Inc., Vol. 16.
- Ministero dell'Ambiente (1999), Linee guida per la valutazione ambientale strategica (VAS), L'ambiente informa, Supplemento al mensile del Ministero dell'Ambiente.
- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Autorità di Gestione del Programma Operativo Nazionale (P.O.N.) "La scuola per lo sviluppo" (2001), Linee Guida per la Valutazione Intermedia.
- Ministero dello Sviluppo Economico (2007), Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, Dipartimento per le Politiche dello Sviluppo e di Coesione, giugno 2007.
- Mishan E.J. (1967), The Cost of Economics Growth, Staples Press, Londra; traduzione italiana. Il costo dello Sviluppo Economico, (1967) Franco Angeli, Milano.
- Morandini R. (1996), A modern forest dependent community. The 'Magnifica Comunità di Fiemme' in Italy, Unasylva.
- Morgan S.L. (2000), Social Capital, Capital goods, and the Production of Learning, Journal of Socio Economics, 29:591-5.
- Munda G. (1995), *Multicriteria Evaluation in a Fuzzy Environment*, Physica, Heidelberg.
- Mundula L. (2004), *Ruoli e strategie dell'economia globale per lo sviluppo sostenibile locale*, Franco Angeli, Milano.
- Netting R.Mc.M. (1981), *Balancing on an ecological change and continuity in a Swiss mountain community*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Nomisma (2000), VIII Rapporto Nomisma sull'agricoltura italiana. Prodotti tipici e sviluppo locale, Il Sole24Ore Spa, Economia e Management, Milano.
- Nomisma (2003), IX Rapporto Nomisma sull'agricoltura italiana. Agricoltura e sviluppo rurale nelle zone di montagna, Il Sole24Ore Spa, Economia e Management, Milano.
- OCSE (1998), Towards sustainable development, Environmental Indicators, Paris.

OCSE (1999), Improving evaluation practices. Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper, PUMA/PAC(9)1, OCSE, Paris.

OCSE (2002), Evaluating Local Economic and Employment Development, How to assess what works among programmes and policies, Vienna conference, working paper, Vienna.

OCSE (2003), Entrepreneurship and Local Economic Development, Programme and Policy Recommendations, working paper.

OCSE (2005), Evaluation Public Participation in Policy Making, Paris.

Olson D.L. (1997), *Decision aids for selection problems*, Springer-Verlag, New York.

Osuna J.L. e Márquez C. (2000), *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Coords./Eds.: Osuna J.L. e Márquez C. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria.

Palumbo M. (2001), *Il processo di valutazione. Decidere, programare, valutare*. Teoria, metodologia e ricerca, Associazione Italiana di Valutazione, Franco Angeli, Milano.

Panella G. (2003), *Economia e politiche dell'ambiente*, Carocci Editore, Roma.

Partidariò M.R. (1999), *Strategic Environmental Assessment – Principles and Potential*, in J.Petts (editor) *Handbook of Environmental Impact Assessment: Volume 1, Environmental Impact Assessment: Process, Methods and Potential*, Blackwell Science, p 60-73, Oxford.

Patton M. (1986), *Utilization-focused evaluation*, Sage, Newbury Park.

Patton M. Q. (1996), *Utilization-Focused Evaluation*, SAGE Publication, Londra.

Patton M. Q. (1998), Discovering Process Use, *Evaluation*, Vol 4 no 2 pp 225-233.

Pawson R. (2002), *Una prospettiva realista. Politiche basate sull'evidenza empirica*, in "Sociologia e ricerca sociale", voll. 68-69, pp11-57.

Polanyi K. (1957), *L'economia come processo istituzionale*, in Polanyi K., Aremberg C.M., Pearson H.W. (a cura di), *Traffici e mercati negli antichi imperi*, Einaudi, Torino.

- Price M., Walther P. Kohler, T. e Imbach K. (2002), *Mountains of the world. Sustainable Development in Mountain Areas*, Partenon Press, New York.
- Proctor W. (2001), *Multi-criteria Analysis and Environmental Decision making. A case study of Australian's Forest*, Unpublished PhD Thesis, Australian national University, Canberra.
- Proctor W. e Drechsler M. (2003), *Deliberative Multi-criteria Evaluation: A case study of recreation and tourism options in Victoria, Australia*, working paper presentato European Society for Ecological Economics, Frontiers 2 Conference, 11-15 febbraio 2003, Tenerife.
- Provincia di Bologna, Assessorato alle Attività Produttive e Promozione Economica del Territorio, Programma di Sviluppo Locale – Fondi UE Obiettivo 2 – Asse 2; FESR Fondi Strutturali Unione Europea 2000-2006, Doc.U.P. Regione Emilia-Romagna Obiettivo 2; Asse 2 . Area Sub-Appenninica (2.2) . Misura 2.2: Valorizzazione della Risorsa Montagna, Conferenza di programma Obiettivo 2, Asse 2, 17/01/2002, Seduta di approvazione del PSL Bolognese.
- Provincia di Bologna, Piano della Mobilità Provinciale, Valutazione di Sostenibilità Ambientale Territoriale, Conferenza di Pianificazione, 25 ottobre 2006.
- Provincia di Bologna, Piano infra-regionale delle attività estrattive P.I.A.E 2002 – 2012.
- Putnam R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, traduzione italiana *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano.
- Putnam R. (2000), *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York.
- Quadrio Curzio A. (1973), *Investimenti in istruzione e sviluppo economico*, Il Mulino, Bologna.
- Regione Emilia Romagna, Direzione Generale Programmazione Territoriale e Sistemi di Mobilità Servizio Programmazione Territoriale, Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale (VALSAT), Elaborato tecnico allegato al Documento Preliminare per il PTR.

- Regione Toscana (2004), Rapporto 2004. Montagne di Toscana. Analisi socioeconomica e prospettive di sviluppo.
- Repubblica Italiana (2006), Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale" pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 14 aprile 2006 - Supplemento Ordinario n. 96
- Richardson G.B. (1972), The organisation of industry, *Economic Journal*, Vol. 82. Ristampato in Richardson G.B. (1990), *Information and Investment*, Oxford University Press, Oxford.
- Rizzi P. e Quintavalla L. (a cura di) (2004), *La competitività territoriale tra sviluppo endogeno e apertura del sistema locale*, Franco Angeli, Milano.
- Rossi P.H., Freeman H.E. e Lipsey M.W. (1999), *Evaluation – A systematic approach*, 6 edition, Thousand Oaks: SAGE Publication.
- Saaty T.L. (1980), *The Analytic Hierarchy Process*, McGraw-Hill, New York.
- Sadler B. (1996), Environmental Assessment in a Changing World: Evaluation Practice to Improve Performance, Final report of the International Study of Effectiveness of Environmental Assessment, CEEA_IAIA.
- Saunders M. (1995), Researching Professional Learning *Journal of Computer Assisted Learning*, Vol I 1, no 3, pp 231-238.
- Saunders M. (2000), Beginning an evaluation with RUFDATA: theorising a practical approach to evaluation planning: SAGE Publication, Volume 6, no.1, Londra.
- Savelli A. (2004), *Sociologia del Turismo*, Franco Angeli, Milano.
- Schnelle E. (1979), The METAPLAN Method: Communication Tools for Planning and Learning Groups, Quickborn, Hamburg.
- Scott A. (2001), *Global city-regions: trends, theory, policies*, Oxford U.P., Oxford.
- Senn L. (1996), Opening windows on the future in Atti della Conferenza di Berlino, Bruxelles.
- Sen A. (2000), *Lo sviluppo e libertà*, Mondadori, Milano.

- Sgritta G.B. (1998), *Conoscenza e intervento: verso un approccio interattivo*, Rassegna Italiana di Sociologia, XXIX, 4, pp. 537-562.
- Signorello G. (1994), *Valutazione contingente della “disponibilità a pagare” per la fruizione di un bene ambientale: approcci parametrici e non parametrici*, Rivista di economia agraria, XLIX, n.2, p.220.
- Sijtsma F.J. (2006), *Project Evaluation, Sustainability and accountability, Combining cost-benefit analysis and multi-criteria analysis*, REG publication 27, Groningen.
- Sistema nazionale di valutazione QCS-Ob1 (2005), *Domande, ricerca di campo e dati disponibili: indicazioni per la ricerca valutativa. Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1*, Aprile 2005.
- Spendolini M. J. (1992), *The Benchmarking Book*, AMACON/The American Management Association, New York.
- Stake R. (1975), *Evaluating the Arts in Education: A Responsive Approach*. Columbus, OH: Merrill.
- Stame N. (1998), *L'esperienza della valutazione*, Seam, Roma.
- Stewart T.J. e Losa F.B. (2003), *Towards reconciling outranking and value measurement practice*, European Journal of Operational research.
- Stewart T.J. (1992), *A critical survey on the status of multiple criteria decision making theory and practice*, Omega International Journal of Management Science, 20.
- The World Bank (2004), *Monitoring & Evaluation: Some tools, methods & approaches*.
- Todd P.E. e Wolpin K.I. (2006), *Ex Ante Evaluation of Social Programs*, Penn Institute For Economic Research, Working Paper 06-022.
- Tonk J. e Verheem R. (1998), *Integrating the Environmental in Strategic Decision Making – One Concept, Multiple Forms*. Paper presented to the 18th Annual Conference of IAIA, Christchurch.

Trigliola C. e Viesti G. (2005), Una politica nazionale per lo sviluppo locale in Italia, in Amendola M., Antonelli C., Trigilia C. (a cura di) (2005), *Per lo sviluppo. Processi innovativi e contesti territoriali*, Società Editrice Il Mulino, Bologna.

Unioncamere, Camera Commercio, Industria, Artigianato, Agricoltura di Bologna, Rapporto Strutturale sul sistema economico produttivo della Provincia di Bologna, Giornata dell'economia, 9 Maggio 2005.

United Nation, Integrating Climate Change into National Sustainable Development Strategies Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development Expert Group Meeting New York, 12 – 13 November 2007, Concept Note, www.un.org

Verdesca D. (2003), Manuale di valutazione d'impatto economico-ambientale, Maggioli Editore, Rimini.

Vismara R. (1988), *Ecologia applicata*, Hoepli, Milano.

Weiss C.H. (1998), *Evaluation*, Prentice hall, 2nd edition, New Jersey.

Wenger E. (1999), *Communities of practice, learning, meaning, and identity*, University Press. Cambridge.

Wenstop F. e Sepi K. (2001), Legitimacy and quality of multi-criteria environmental policy analysis: a meta analysis of five MCE studies in Norway, *Journal of multi-criteria decision analysis*, 10.

Westman W.E. (1985), *Ecology, impact, assessment, and environmental planning*, Interscience Publication, A.Wiley, New York.

World Bank (2004), Operations Evaluation Department, Monitoring & Evaluation: Some tools, methods & approaches, Washington DC.

WWF (2004), Indicateurs de développement durable dans le communes du pays du Mont-Blanc, Première phase – Mise au point des indicateurs, Aosta.

Siti internet utilizzati

Comuni

www.comune.bologna.it/iperbole/piancont

Comune di Bologna

Settore Programmazione, Controlli e Statistica del Comune di Bologna

www.judBraşov.ro

Comune di Braşov

Dipartimento progetti di sviluppo

Comunità Montane

<http://www.cinquevallibolognesi.bo.it/>

Comunità Montana 5 Valli Bolognesi

<http://www.cmsamoggia.provincia.bologna.it/>

Comunità Montana Valle del Samoggia

<http://www.valledelsanterno.it/>

Comunità Montana Valle del Santerno

<http://www.valledelreno.provincia.bo.it/>

Comunità Montana Alta Valle del Reno

<http://www.uncem.it/stories/2003/11/26/linkCcommEmiliaRomagna.html>

Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani, Comunità Montane dell'Emilia-Romagna

Camere di Commercio

www.bo.camcom.it

Camera di Commercio di Bologna

www.ccibv.ro

Camera di Commercio di Braşov

www.ccir.ro

Camera di Commercio di Bucarest e della Romania

Provincia di Bologna

www.provincia.bologna.it

Provincia di Bologna

<http://www.provincia.bologna.it/2002annomontagna/link.html>

Conferenza Provinciale dell'Appennino Bolognese - 2002 Anno Internazionale ONU per la Montagna

http://www.atlante.provincia.bologna.it/statistica/variazione_totale.htm#

Atlante Metropolitano della Provincia di Bologna

Regione Emilia-Romagna

<http://www.regione.emilia-romagna.it/geologia/frinfrbo.htm#bologna>

Regione Emilia-Romagna, Servizio Geologico, Sismico e dei Suoli

http://www.arpa.emr.it/bologna/download/Analisi_ambientale_iniziale_delle_Comunita_Montane.pdf

ARPA – Agenzia Regionale Prevenzione e Ambiente dell'Emilia-Romagna
Analisi Ambientale Iniziale della Convenzione tra la Provincia di Bologna ed ARPA Emilia-Romagna per la realizzazione del Progetto “La Certificazione ambientale nell'Appennino Bolognese”

<http://www.regione.emilia-romagna.it/statistica/index.htm>

Atlante statistico della Montagna, in La Regione in Cifre, Statistica Self-Service

http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/montagna/pagine/pag_CoMontane_link.htm

Azioni per lo sviluppo della montagna - Sito della Regione Emilia-Romagna per l'attuazione della L.R. 2/2004 “Legge per la Montagna”

www.ervet.it

ERVET – Valorizzazione Economica del Territorio SpA

<http://www.bolognappennino.com/>

BolognAppennino - GAL Appennino Bolognese.

http://www.pacsnews.it/cms_engine/public/index.php?show=2001&parent=-1

PACS-News Il cantiere per gli Accordi

<http://www.ermesimprese.it/wcm/obiettivo2/province/bologna.htm>

EmesImprese, Obiettivo 2 - 2002/2006 finanziamenti, innovazione e sviluppo del territorio – Provincia di Bologna.

<http://www.ermesimprese.it/wcm/obiettivo2/province/bologna/DocumentazioneAsse2/Asse2/presentazione%20Bologna.ppt>

Presentazione della Conferenza di Programma della Montagna Bolognese – “Asse 2 – Verso il programma di sviluppo Locale, Bologna, 13 Dicembre 2001”

UNIONCAMERE

<http://www.unioncamere.it/centro-studi/2pag.asp>

UnionCamere - Centro Studi. Documenti, ricerche, dati.

<http://www.rer.camcom.it/excelsior/>

Sistema Informativo Excelsior. Indagine annuale sui fabbisogni professionali delle imprese; le previsioni occupazionali e i fabbisogni professionali.

Confindustria

[http://www.confindustria.it/Conf2004/DbDoc2004.nsf/\(all\)/5D25CFFE31E2BC22C1256F5D003B1EB1?openDocument&MenuID=5F85D684227CBB2BC1256ED1002EEA8B](http://www.confindustria.it/Conf2004/DbDoc2004.nsf/(all)/5D25CFFE31E2BC22C1256F5D003B1EB1?openDocument&MenuID=5F85D684227CBB2BC1256ED1002EEA8B)

Dati del Centro Studi Confindustria, dati dell'Osservatorio Economico Territoriale, principali Studi e Ricerche del Centro Studi Confindustria

<http://www.confindustria.abruzzo.it/Dotazinfrastrutturale.pdf>

Indici di sviluppo delle province italiane; quaderno n.55; 5 luglio 2004.

<http://www.confindustria.it/Conf2004/gestMenu.nsf/0129878b61ed3d9ec1256ed100308a08/dc5708d58c9cb8cbc1256f58005572d4?OpenDocument>

Benchmarking competitivo. A cura del Centro Studi Confindustria.

CENSIS

www.censis.it

36° Rapporto annuale sulla situazione sociale del paese, Roma, 2002.

ISTAT

http://www.istat.it/dati/dataset/20041230_00/

Conti Economici Provinciali

<http://dwcis.istat.it/cis/index.htm>

Tavole dati regionali Censimento Industria Servizi 2001

<http://sitis.istat.it/sitis/html/index.htm>

Sistema indicatori territoriali 1999-2000-2001-2002-2003-2004

<http://dawinci.istat.it/daWinci/jsp/MD/dawinciMD.jsp?a1=m0GG0c0I0&a2=mG0Y8048f8&n=1UH50009OG0>

14° Censimento Generale della Popolazione e delle Abitazioni 2001

www.insr.ro

ISTAT Romania

CNEL

www.cnel.it/cnelstats/

Documentazione e dati statistici (CNELSTATS).

<http://www.cnel.it/partnership/AtlanteInfrastrutture/index.asp>

Atlante delle infrastrutture.

http://www.uic.it/it/statistiche/pubblicazioni/turismo/indice_str.htm

D.A.T.I. - Dati analitici Ufficio Italiano Cambi

<http://www.agenziaterritorio.it/servizi/osservatorioimmobiliare/studi.htm>

Agenzia del territorio - Osservatorio Mercato Immobiliare

Altri siti istituzionali

<http://www.simontagna.it/>

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali - Sistema Informativo della Montagna - sezione "Banche Dati Montane" - Atlante Statistico della Montagna

<http://www.cirmont.it/>

Centro Internazionale di Ricerca per la Montagna

<http://www.inrm.it/>

IMONT Istituto nazionale della Montagna

Siti istituzionali internazionali

<http://www.mountainpartnership.org>

Mountain Partnership

<http://www.icimod.org>

Centro Internazionale per lo sviluppo integrato della Montagna

<http://www.mtnforum.org>

Forum delle Montagne

Indice delle figure

Figura 1 - Gli indicatori di sostenibilità	44
Figura 2 - Dimensioni ed indicatori dello sviluppo sostenibile	46
Figura 3 - Schema DPSIR	51
Figura 4 - Modello DPSIR proposto da CIS	53
Figura 5 - Schema concettuale per la valutazione dei Fondi Strutturali	61
Figura 6 - La valutazione ex-ante	75
Figura 7 - Valore Economico Totale nell'Analisi Costi Benefici	98
Figura 8 - Fasi procedurali VIA	119
Figura 9 - Schema logico dei network di azioni e potenziali effetti	128
Figura 10 – Approccio policy-based alla VAS	131
Figura 11 - Linee guida VAS	138
Figura 12 - La valutazione come aspetto strategico nella definizione della strategia di implementazione di un intervento di sviluppo locale	166
Figura 13 - Il “prior assessment “ per la definizione degli obiettivi	172
Figura 14 - Finalità e output della baseline	176
Figura 15 - Tipo di conoscenza del valutatore	179
Figura 16 - Italia e Romania	222
Figura 17 - Romania - Carta politica	224
Figura 18 - Romania, la struttura amministrativa: Regioni di Sviluppo, Province	232
Figura 19 - Romania: le Province (Contee)	233
Figura 20 - Romania: la Regione Centro	234
Figura 21 - I Comuni della Provincia di Braşov	237
Figura 22 - Popolazione residente - Provincia Braşov, 1990/2007	237
Figura 23 - Evoluzione del PIL - Provincia di Braşov, 2001-2005	239
Figura 24 - Composizione del reddito per macrosettori - Provincia di Braşov, 2003, 2004, 2005	240
Figura 25 - Composizione del reddito - Provincia di Braşov, variazione 2003-2005	241
Figura 26 - Tasso di disoccupazione - Provincia di Braşov, variazione % 1993-2006	242
Figura 27 - Commercio estero, importazioni ed esportazioni – Provincia di Braşov, 2003-2005	243

Figura 28 - Investimenti Diretti Esteri - Provincia di Braşov, 1991-2004	244
Figura 29 - Apporto in capitale alle imprese (US\$), primi 10 Paesi, Provincia di Braşov, 2005	245
Figura 30 - Provincia di Bologna	246
Figura 31 - Popolazione residente - Emilia-Romagna, Prov.Bologna e capoluogo (var.% anno prec.), 1990-2007	247
Figura 32 - Stranieri residenti per continente di provenienza al 31 dicembre 2006 - Prov. di Bologna, 2006	248
Figura 33 - Evoluzione del PIL - Provincia di Bologna, 2004-2007	249
Figura 34 - Valore aggiunto ai prezzi base – Provincia di Bologna 2001/2005	250
Figura 35 - Contributo settori a formazione reddito - Provincia di Bologna, 2005	251
Figura 36 - Tasso di disoccupazione - Provincia di Bologna, 2000-2005	252
Figura 37 - Principali Paesi di Importazione - Provincia di Bologna, 2004	253
Figura 38 - Principali Paesi di Esportazione - Provincia di Bologna, 2004	253
Figura 39 - La zona montana della Provincia di Braşov - carta fisica	257
Figura 40 - I 23 Comuni della zona montana della Provincia di Braşov	257
Figura 41 - Popolazione residente totale –23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	261
Figura 42 - Popolazione residente per comune - 23 Comuni Prov. Braşov, 2005	261
Figura 43 - Numero imprese per comune, tutti i settori - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	265
Figura 44 - Numero totale imprese - Comune di Bran, 2000-2005	266
Figura 45 - Numero totale imprese - Comune di Cristian, 2000-2005	267
Figura 46 - Numero totale imprese - Comune di Ghimbav, 2000-2005	267
Figura 47 - Numero totale imprese - Comune di Râsnov , 2000-2005	268
Figura 48 - Numero totale imprese - Comune di Zărneşti, 2000-2005	269
Figura 49 - Numero totale imprese agricoltura - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	271
Figura 50 - Ricavi pro capite, Agricoltura - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	271
Figura 51 - Lavoratori Agricoltura per 100 abitanti - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	272
Figura 52 - Numero imprese settore manifatturiero - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	273
Figura 53 – Numero imprese manifattura - 23 Comuni Prov. Braşov,	

2000-2005	274
Figura 54 - Densità imprenditoriale - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	274
Figura 55 - Totali ricavi Manifattura per comune - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	275
Figura 56 - Ricavi pro capite Manifattura - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	276
Figura 57 - Lavoratori Manifattura per 100 abitanti - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	276
Figura 58 - Numero totale imprese Servizi - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	277
Figura 59 - Ricavi pro capite Servizi - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	278
Figura 60 - Numero lavoratori, servizi per 100 abitanti, 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	278
Figura 61 - Numero totale imprese Commercio - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	279
Figura 62 - Densità imprenditoriale Commercio - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	280
Figura 63 - Ricavi pro capite Commercio - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	281
Figura 64 - Lavoratori Commercio per 100 abitanti - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	281
Figura 65 - Numero totale imprese Turismo - Bran, 2000-2005	287
Figura 66 - Numero totale imprese Turismo - Moieciu, 2000-2005	288
Figura 67 - Numero totale imprese Turismo - Râsnov, 2000-2005	289
Figura 68 - Numero totale imprese Turismo - Cristian, 2000-2005	289
Figura 69 - Numero totale imprese Turismo - Zărnesti, 2000-2005	290
Figura 70 - Numero totale imprese Turismo - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	290
Figura 71 - Ricavi totali Turismo - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	291
Figura 72 - Ricavi pro capite Turismo - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	291
Figura 73 - Lavoratori Turismo per 100 abitanti - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	292
Figura 74 - Indice densità imprenditoriale Turismo - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	293
Figura 75 - Ricavi (RON) in % totale per settore - 23 Comuni Prov.	

Braşov, 2000-2005	294
Figura 76 - Le 4 Comunità Montane della Provincia di Bologna, 2007	303
Figura 77 - Popolazione residente - Comunità Montane Emilia-Romagna, 2005	304
Figura 78 - Variazione popolazione residente – 4 CM, Prov.BO e Regione, 1995-2000-2005	306
Figura 79 - Popolazione residente – 4 Comunità Montane, 1995-2000-2005	307
Figura 80 - Popolazione residente al 1 gennaio – 28 Comuni – 2000-2005	308
Figura 81 - Popolazione per fasce d'età - 4 Comunità Montane, variaz.% 2000-05	309
Figura 82 - Distribuzione popolazione fasce di età – 4 Comunità Montane, 1994 – 2004	309
Figura 83 - Stranieri per continente – 4 Comunità Montane, 2004	310
Figura 84 - Principali provenienze stranieri per Paese - 4 Comunità Montane, 2006	310
Figura 85 - Principali provenienze stranieri per Comunità - 4 Comunità Montane, 2006	311
Figura 86 - Num. Imprese, dipendenti e ricavi vendite (migli.euro) in % totale - 4 Com.Montane, 2006	312
Figura 87 - Numero imprese per settore – 4 Comunità Montane, 2006	313
Figura 88 - Num.dip. settore in % totale dip. - 4 com.Montane, 2006	313
Figura 89 - Distribuzione imprese per settore nelle Com. Montane (val.in % totale di settore) - 4 Com. Montane, 2006	314
Figura 90 - Distribuzione imprese, ricavi e dipendenti per ogni settore – 4 Comunità Montane, 2006	314
Figura 91 - Numero di imprese per comune - 4 Comunità Montane, 2006 (AIDA)	317
Figura 92 - Ricavi vendite (migl. euro) per comune - 4 Comunità Montane, 2006 (AIDA)	317
Figura 93 - Numero dipendenti per comune - 4 Comunità Montane, 2006 (AIDA)	318
Figura 94 - Ricettività, valori totali delle strutture – 4 Comunità Montane, 1998	318
Figura 95 - Divisione del territorio in zone di sviluppo - Prov. Braşov	337
Figura 96 - Divisione del territorio alle Associazioni per lo sviluppo sostenibile - Prov. Braşov	337

Indice delle tabelle

Tabella 1 - Tre ondate dello sviluppo economico locale	19
Tabella 2 - Obiettivi e contenuti nella pianificazione strategica	40
Tabella 3 - Indicatori DPSIR	53
Tabella 4 - Modalità valutazione nei diversi Paesi	57
Tabella 5 - Bandi emessi, Regione Emilia-Romagna	67
Tabella 6 - Metodologie di valutazione consolidate	85
Tabella 7- La matrice SWOT	87
Tabella 8- Le fasi dell'analisi SWOT	91
Tabella 9 - Regolamenti impatto ambientale , Stati Uniti	103
Tabella 10 - Metodologie e strumenti per l'identificazione degli impatti ambientali	111
Tabella 11 - Tipologie di check-list	113
Tabella 12- Regolamenti impatto ambientale , Stati Uniti	117
Tabella 13 - Metodologie e strumenti per l'identificazione degli impatti ambientali	125
Tabella 14 - Tipologie di check-list	127
Tabella 15- Quadro sintetico delle relazioni Obiettivi-Scenari (1)	142
Tabella 16 - Quadro sintetico delle relazioni Obiettivi-Scenari (2)	145
Tabella 17 - Quadro sintetico delle relazioni Obiettivi-Scenari (3)	146
Tabella 18 - Quadro sintetico delle relazioni Obiettivi-Scenari (4)	146
Tabella 19 - Solomon Four Group Model	156
Tabella 20 - Analisi SWOT: matrice a doppia entrata: prospettiva interna ed esterna	175
Tabella 21 - Vantaggi e gli svantaggi dei valutatori interni/esterni	178
Tabella 22 - La combinazione dei criteri di rilevanza e omogeneità	185
Tabella 23 - Comparazione delle differenze qualitative fra interazione, tecnica dei gruppi nominali e Deplhi, secondo Van den Ven	186
Tabella 24 - Scala semantica di Saaty	202
Tabella 25 - Combinazioni di criteri qualitativi e quantitativi	205
Tabella 26 - Graduatoria dei paesi investitori (agosto 2006)	228
Tabella 27 - Romania - Popolazione in aree rurali e urbane	231
Tabella 28 - Romania: analisi SWOT	231
Tabella 29 - Romania - Regione centro: indicatori economici	236

Tabella 30- Provincia di Braşov: l'evoluzione dell'imprenditorialità (numero delle imprese registrate)	238
Tabella 31 - Tassi di natalità per mille abitanti; confronto popolazione residente in complesso e straniera - Prov. di Bologna, 2002-2006	248
Tabella 32 - Confronto tra le aree di riferimento: superficie e popolazione dei Comuni	255
Tabella 33 - Popolazione totale – 23 Comuni Prov. Braşov, variazioni 2000-2005	260
Tabella 34 - Numero totale abitazioni - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	263
Tabella 35 - Imprese registrate per comune – 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	264
Tabella 36 - Numero totale imprese settore agricolo - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	270
Tabella 37 - Numero strutture ricettive - 23 Comuni Prov. Braşov, variazioni, 2000-2005	284
Tabella 38 - Numero posti totale nelle strutture ricettive - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	285
Tabella 39 - Numero totale imprese settore turistico - 23 Comuni Prov. Braşov, 2000-2005	286
Tabella 40 - Area montana della Provincia di Braşov - Analisi SWOT - Sociale	296
Tabella 41 - Area montana della Provincia di Braşov - Analisi SWOT – Economico	299
Tabella 42 - Area montana della Provincia di Braşov - Analisi SWOT – Turismo	300
Tabella 43 - Area montana della Provincia di Braşov - Analisi SWOT – Ambiente	301
Tabella 44 - Superficie, densità demografica e popolazione - 28 Comuni Prov. Bologna	305
Tabella 45 -Variazione popolazione residente - 4 comunità montane Prov. Bologna, 1995-2005	307
Tabella 46 - Comunità Montana Valle del Santerno - analisi SWOT	320
Tabella 47 - Comunità Montana Valle del Samoggia - analisi SWOT	321
Tabella 48 - Comunità Montana Alta e Media valle del Reno - analisi SWOT	322
Tabella 49 - Comunità Montana Cinque Valli Bolognesi - analisi SWOT	323
Tabella 50 - Area Appennino Bolognese – Analisi SWOT - sociale	324

Tabella 51 - Area Appennino Bolognese – Analisi SWOT - economico	327
Tabella 52 - Area Appennino Bolognese – Analisi SWOT – Ambiente	328
Tabella 53 - Area Appennino Bolognese – Analisi SWOT – Turismo	329
Tabella 54 – Matrice degli obiettivi e delle politiche di sviluppo	340