

Carlo Della Libera, Elisa Anna Di Palma, Simone Ombuen

Clima e ambiente urbano nella programmazione dei fondi SIE 2014-2020

Il cambiamento climatico costituisce un elemento di rilievo nelle politiche europee di nuova generazione e ha conquistato, insieme con la tutela e la conservazione della biodiversità, una propria autonomia nell'ambito del più generale obiettivo dello sviluppo sostenibile e del *mainstreaming* ambientale.

La programmazione dei fondi SIE del settennio 2014-2020 ha dovuto tener conto di regole di programmazione profondamente ristrutturate, con obiettivi solidali con la Strategia Europa 2020¹. I target ai quali la Strategia fa riferimento (riduzione delle emissioni di gas serra del 20% rispetto al 1990, 20% di energia ricavato da fonti rinnovabili, aumento del 20% dell'efficienza energetica) si presentano in continuità rispetto agli obiettivi dell'Agenda 21 ma, seppure poco ambiziosi rispetto alle effettive necessità europee² e globali³ appaiono scarsamente realistici rispetto ai modesti obiettivi raggiunti nell'attuazione del precedente settennio di programmazione, sia a livello europeo⁴, sia nazionale e regionale⁵.

All'interno della Strategia Europa 2020 il cambiamento climatico riveste un ruolo chiave nella traduzione operativa dello sviluppo sostenibile. L'orientamento delle politiche di sostenibilità, alla luce del ruolo del cambiamento climatico, si coniuga col bisogno di identificare priorità *top-down*, sebbene con nuove modalità rispetto alla logica del *command and control*⁶, imponendo agli Stati Membri specifiche indicazioni sull'orientamento della spesa in campo ambientale e indirizzandole su temi che costituiscono il sostrato per l'attuazione dello sviluppo sostenibile nella sua interezza (si pensi all'interdipendenza tra biodiversità e cambiamenti climatici e alle stime sulla potenziale perdita di biodiversità determinata dalla variazione di temperatura⁷) ma anche temi strategici di rilevanza globale, come l'indipendenza dell'Europa per materie prime ed energia, in un ormai consolidato

connubio tra etica ecologica e interessi economici.

La percentuale più consistente degli obiettivi climatici è riposta nello sviluppo sostenibile dell'agricoltura, con circa il 50% delle risorse FEASR; alla sostenibilità climatica connessa allo sviluppo delle attività produttive e alla sua armonizzazione con le politiche urbane e di mobilità, è destinato poco più del 20% delle risorse del FESR e delle risorse multi-fondo per la Cooperazione Territoriale Europea. Il FSE destina al clima meno del 5% delle risorse⁸.

In questo quadro, il ruolo delle politiche urbane è quello di promuovere strategie integrate per lo sviluppo urbano sostenibile che, mediante l'uso sinergico dei Fondi SIE, in particolare FESR e FSE, favoriscano interventi mirati al rafforzamento della resilienza delle città.

Un principio chiave della nuova programmazione è la concentrazione delle risorse su aree con problematiche specifiche, per le quali sia chiaramente enucleata la strategia che concorre alla risoluzione di fabbisogni territoriali e logicamente concatenata con obiettivi specifici, risultati attesi e indicatori di *output* e di risultato. Lo sviluppo urbano sostenibile si attua mediante l'utilizzo degli ITI, "investimenti territoriali integrati [...] o per mezzo di un programma operativo specifico, o di un asse prioritario specifico"⁹. Al tempo stesso i progetti urbani finanziati attraverso i fondi SIE devono integrarsi con la risoluzione di problematiche concorrenti e rispondere ad obiettivi di programmazione più generali, sviluppando solidi nessi interni ed esterni.

Queste innovazioni hanno avuto effetti rilevanti sulla programmazione delle agende urbane regionali. Sebbene la maggior parte delle Regioni abbia scelto di attivare il cosiddetto "Asse urbano" all'interno del proprio FESR (Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte,

Toscana, Veneto), o mediante PO multi-fondo (Calabria, Marche, Molise, Umbria), solo tre Regioni hanno attivato lo strumento dell'ITI (Marche, Molise, Sardegna). Lazio e Val D'Aosta si distinguono invece per la scelta di non attivare l'Asse Urbano, optando per assi mono-obiettivo, all'interno dei quali sono variamente previsti interventi legati allo sviluppo urbano sostenibile. Ai PO regionali si aggiunge il PON Città Metropolitane, che sviluppa l'agenzia urbana di 14 grandi città italiane.

Questo quadro rispecchia solo apparentemente la volontà di proseguire nel solco di una programmazione orientata allo sviluppo sostenibile delle aree urbane; la struttura dei nuovi PO, anche in ragione di alcune rigidità regolamentari, è invece densa di contraddizioni.

In primo luogo emerge uno scollamento tra le strategie generali e le finalità degli assi prioritari, strettamente vincolati ai contenuti dell'Obiettivo Tematico di riferimento. Ciò si riflette anche nelle strategie climatiche in ambito urbano, per le quali gli obiettivi specifici degli assi urbani difficilmente si distinguono dai contenuti degli assi prioritari mono-obiettivo legati al cambiamento climatico. Il nesso logico più diretto è con le categorie di intervento che validano il raggiungimento di specifici obiettivi di spesa, tra i quali, per l'appunto, il 20% di risorse da destinare al cambiamento climatico.

Analizzando il contributo del FESR¹⁰ per categorie di intervento, si rileva che più del 50% delle risorse destinate alla lotta al cambiamento climatico riguarda azioni che possono avere effetti diretti sullo sviluppo urbano sostenibile.

Il 17% del *budget* legato al clima è dedicato al miglioramento energetico delle infrastrutture pubbliche, mentre l'11% è destinato ai sistemi Intelligenti di distribuzione. Le misure energetiche, a differenza della passata stagione, privilegiano efficienza e gestione a svantaggio della produzione. Questo sbilanciamento economico accende nuovamente un campanello dall'allarme sulla qualità degli esiti di attività che dovrebbero avere, come base comune, una pianificazione energetica coerente e che invece rischiano ancora una volta di polverizzarsi in una miriade di interventi privi di disegno strategico e con ricadute molto ridotte sulla qualità dell'aria e del clima urbano rispetto alle grandi potenzialità date dalle importanti dotazioni economiche.

Rispetto alla mobilità sostenibile, l'11% delle risorse legate al clima dovrà servire al completamento della rete TEN-T, il 9% ai trasporti urbani sostenibili, l'8% a infrastrutture correlate alla mobilità e il 2% ai sistemi di trasporto intelligenti, per un complessivo 30%. In questo caso, le indicazioni regolamentari danno priorità alla razionalizzazione della mobilità mediante l'impiego di sistemi di trasporto intelligente, e affidano al rinnovamento del parco veicolare solo un ruolo accessorio; mentre l'evidente propensione delle regioni ad utilizzare il *budget* per l'acquisto di materiale rotabile è, anche in questo caso, il segno dell'assenza di strategia e, frequentemente, di piani dei trasporti e della mobilità adeguati o aggiornati. Infine, il 14% è riservato alle misure di adattamento al cambiamento climatico e alla prevenzione e alla gestione dei rischi ad esso collegati (erosione, incendi, alluvioni, siccità, ecc.). In quest'ultimo caso la maggior parte delle Regioni delega ai PAI o ai PSAI l'identificazione di criteri di selezione e l'individuazione di priorità, rimandando in ogni caso la scelta al futuro. I rischi insiti in questo atteggiamento sono legati sia alla probabilità che si agisca in ragione dell'emergenza anziché in direzione della prevenzione o, come alcune Regioni hanno già proposto, con criteri di selezione che privilegiano l'accelerazione della spesa, come la presenza di progetti cantierabili, e che non necessariamente concentrino le risorse sulle aree più esposte al rischio. Se si percepisce una nuova debolezza delle strategie urbane, sicuramente penalizzate rispetto alla programmazione 2007-2013 per la quasi assenza di programmi integrati urbani che possano proseguire il cammino, ancor meno evidente è il *mainstreaming* della lotta al cambiamento climatico: vi sono numerosi elementi che comprovano che il tema non è stato ancora adeguatamente interiorizzato nella programmazione e che le azioni che vanno sotto il nome di adattamento e mitigazione costituiscono aspetti isolati del programma, la cui presenza dipende non da una visione strategica, in questo caso necessariamente di lungo periodo, ma dal rispetto coatto di obblighi regolamentari. Gli elementi più evidenti di questo vuoto programmatico sono, ancora una volta, la scarsa coerenza interna tra azioni, obiettivi e priorità di investimento, la quasi assenza di coerenza tra fondi (le sezioni dei PO dedicate al coordinamento tra fondi si riducono a vaghe dichiarazioni di impegno e sono quasi sempre prive di indirizzi operativi), l'insufficienza di target climatici urbani ben de-

finiti e di indicatori idonei e scientificamente fondati e quantificati. Infine i criteri di selezione indicati nei programmi operativi regionali e nazionali sono generalmente presentati in forma non dettagliata e spesso sono i medesimi per le azioni previste entro uno stesso asse e rimandano all'Autorità di Gestione la predisposizione di criteri dettagliati in fase di gara.

Risulta perciò cruciale l'inclusione di appropriati piani di valutazione tematici¹¹ nell'ambito delle misure volte a far fronte agli effetti dei cambiamenti climatici, in particolare per gli ambiti urbani, per poter verificare la definizione di criteri di selezione appropriati e la corretta attribuzione delle spese dedicate al cambiamento climatico in fase di implementazione del programma.

Un ultimo elemento di riflessione riguarda la costituzione degli apparati conoscitivi necessari alla definizione dei programmi. Se dallo scorso settennio di programmazione grandi passi avanti sono stati fatti, soprattutto nella definizione di quadri ambientali a livello nazionale (basti pensare al forte impegno di ISPRA ed ISTAT), ancora molto resta da fare per giungere ad una opportuna caratterizzazione a scala territoriale, così importante in un Paese nel quale esiste una altissima varietà di condizioni geografiche, climatiche ed insediative.

Ad aggravare tale stato di cose si aggiunge il ritardo nell'approvazione della Strategia nazionale di adattamento al cambiamento climatico, giacente ormai da molti mesi al MATTM. Al suo interno viene affermato un concetto centrale: l'analisi dei casi critici condotta su base storica non è più sufficiente a comprendere e dimensionare i rischi perché si tratta di far fronte a fenomeni nuovi, mai accaduti prima nel numero e nella misura. Solo con la costruzione di scenari climatici locali e con il confronto sistematico con gli elementi emergenti dalle caratterizzazioni locali è possibile condurre una scansione degli elementi di esposizione, di vulnerabilità e di resilienza dalla cui combinazione emergono i profili di rischio ai quali far fronte con gli interventi. E solo da tale confronto è possibile far emergere i già richiamati elementi fortemente richiesti dalla Commissione europea: concentrazione delle risorse su aree con problematiche specifiche, concatenazione logica tra obiettivi specifici, risultati attesi e indicatori di *output* e di risultato.

Esiste quindi il rischio che in assenza di una rapida e stringente azione per colmare tale gap la redazione dei piani di valutazione dei programmi (POR, Psr) possa rimanere gravemente ellittica

della valutazione dei rischi climatici che, oltre ad essersi dimostrati nei fatti in rapido sviluppo, costituiscono componente centrale della *governance* programmatica europea. Il recente avvento di nuovi sistemi informativi territoriali a copertura dell'intero territorio nazionale (consumo di suolo – ISPRA; demografia - CRESME; repertorio dati territoriali e *Open Government* – DPS) può notevolmente facilitare l'azione di recupero; ma senza una metodologia che identifichi in modo coerente la pertinenza ai diversi contesti degli indicatori assunti, la valutabilità delle azioni proposte dai programmi non potrà che essere modesta ed eterogenea.

1. Per le principali pubblicazioni della Commissione Europea di riferimento si veda il sito: http://ec.europa.eu/clima/publications/index_en.htm, con particolare riguardo alla sezione "*Mainstreaming of climate action*"
2. EEA – European Environmental Agency, *Progress towards 2020 targets for greenhouse gas (GHG) emissions, Tracking progress towards Europe's climate and energy targets for 2020, Report 6/2014, 2014.*
3. IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, 2014.* WMO – World Meteorological Organization, *Statement on the status of global climate in 2014. Report WMO, n. 1152, Geneva 2015.*
4. EEA – European Environmental Agency, *Climate change impacts and vulnerability in Europe 2012 – An indicator-based report, EEA Report No. 12/2012, 2012.*
5. ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, *Gli indicatori del clima in Italia nel 2014, 2015.*
6. I regolamenti recanti disposizioni sull'utilizzo dei fondi ESI per il periodo 2007-2013 definiscono molto dettagliatamente "cosa si può fare" e "cosa non si può fare" nei confini della programmazione (*command* – sebbene il raggiungimento di specifici target si attui attraverso incentivi economici, che sono anch'essi regolati da soglie di spesa e categorie di intervento con ristretti margini negoziali), includendo nella "fattibilità" la verifica di ottemperanza di condizionalità *ex-ante*, prevalentemente di tipo normativo (*control*), ritenute indispensabili al raggiungimento di priorità o obiettivi unionali.
7. http://ec.europa.eu/environment/nature/climatechange/index_en.htm
8. Tutti i dati sono riferiti ai Programmi Operativi approvati entro luglio 2015 e ai *draft* dei PO non ancora approvati.
9. Regolamento (UE) n. 1303/2013, articolo 36.
10. Al 29 luglio 2015 risulta approvato circa il 50% dei FESR.
11. Le Autorità di Gestione sono tenute a presentare un piano di valutazione per i programmi operativi entro un anno dall'adozione degli stessi (art.114 e art. 56- Regolamento (UE) N. 1303/2013 del 17 dicembre 2013).