
Valutazione del programma di cooperazione Interreg V-A Italia-Austria 2014-2020

1° rapporto: valutazione di impatto

Sintesi

Il rapporto ha il duplice obiettivo di passare in rassegna i cambiamenti attesi dal programma e di evidenziare alcuni interessanti risultati intermedi, utili a migliorare la futura performance del programma.

Sulla base dei dati disponibili, la valutazione di impatto consente di evidenziare i seguenti punti, che potrebbero essere anche utili in fase di selezione dei progetti per il terzo avviso.

- **L'insieme dei progetti approvati appare adeguato a rispondere alle sfide territoriali ed a realizzare l'impatto atteso** dalla strategia del programma di cooperazione. Tuttavia, i progetti si sono concentrati su alcuni temi piuttosto che altri (si vedano le raccomandazioni nei successivi capitoli relativi agli obiettivi specifici). Ad esempio, molti progetti nell'OS 4 si concentrano sullo sfruttamento del potenziale economico della regione transfrontaliera, mentre solo pochi di essi contribuiscono realmente alla valorizzazione dei siti naturali. Sebbene ciò non contraddica la teoria del cambiamento del programma, si ritiene importante segnalare che uno degli indicatori di output misura esplicitamente il "miglioramento dei siti naturali e culturali".
- **L'impatto dei progetti va ben oltre l'obiettivo specifico a cui fanno riferimento.** L'analisi delle proposte progettuali mostra il potenziale del programma di impattare anche oltre quanto previsto all'interno di ogni obiettivo specifico. A titolo di esempio, i progetti all'interno degli OS 1, 2 e 3 non contribuiranno al cambiamento corrispondente al loro obiettivo specifico, ma anche ad influenzare il raggiungimento degli altri obiettivi specifici dell'asse prioritario 1.
- **La valutazione indica che il CLLD si è dimostrato uno strumento di grande successo,** facilitando il coordinamento degli attori transfrontalieri con possibili ricadute a lungo termine, l'instaurazione di una fiducia reciproca ed una cooperazione continuativa.

Conclusioni e raccomandazioni

Sulla base dei dati disponibili, la valutazione di impatto mostra che:

- è probabile che il programma risponda alle sfide territoriali espresse nel programma di cooperazione, generando in tal modo l'impatto atteso delineato nella strategia;
- è probabile che il programma raggiunga gli impatti desiderati.

Allo stato attuale e mentre il programma è ancora in fase di implementazione, una analisi di impatto può considerarsi uno studio utile ad indicare dove vadano colmate le lacune. Se paragonato alla valutazione di efficienza ed efficacia, lo studio sull'impatto guarda al di là della logica basilare di intervento e valuta come fino a questo momento l'attuazione del programma abbia risposto alle sfide strategiche.

Allo stato attuale, possono essere sottolineati i seguenti aspetti.

- In tutti gli assi prioritari, i progetti hanno contribuito ad affrontare quasi sempre le esigenze di sviluppo descritte. Tuttavia, potrebbe essere utile che la imminente fase di selezione si concentri sul bilanciamento di alcuni argomenti che non sono stati trattati tanto quanto altri. Ad esempio, molti progetti in OS 4 si concentrano sullo sfruttamento del potenziale economico della regione transfrontaliera, mentre solo pochi di essi contribuiscono realmente alla valorizzazione dei siti naturali. Sebbene ciò sia pienamente in linea con il cambiamento previsto, uno degli indicatori di misura esplicitamente il "miglioramento dei siti naturali e culturali".
- L'analisi delle candidature dei progetti mostra che gli impatti attesi dai progetti stessi potrebbero andare oltre le priorità delineate per ciascun obiettivo specifico.
- In risposta alle esigenze di sviluppo locale nell'area di più immediata vicinanza al confine, il programma ha introdotto lo strumento CLLD. La valutazione indica che questo strumento si è dimostrato di grande successo, dal momento che tutte le interviste con i casi studio hanno rilevato che il coordinamento a lungo termine, l'instaurazione di una fiducia reciproca ed una cooperazione continuativa hanno portato ad impatti molto positivi nella regione.
- Appare rilevante per i futuri rapporti di valutazione valutare in quale misura i progetti dell'asse prioritario 1 consentano l'ampliamento e il rafforzamento di idee e reti verso contesti più ambiziosi. Alcuni progetti sembrano un primo passo verso nuove attività di ricerca, nuovi risultati e future candidature (ad esempio nel programma Horizon 2020).
- Seppure sia troppo presto per una valutazione finale dell'impatto di ciascun OS, è tuttavia piuttosto chiaro quali siano gli impatti principali (attesi e potenziali). Tali impatti attesi e potenziali potrebbero essere utilizzati per redigere i rapporti finali dei progetti nella sezione relativa ai risultati del progetto e/o per realizzare l'indagine finale da realizzare nelle prossime valutazioni di impatto a seguito della conclusione dei progetti.

1° rapporto: Valutazione di efficacia ed efficienza

Il presente rapporto è finalizzato a valutare l'efficienza e l'efficacia del programma.

La valutazione dell'efficacia e dell'efficienza del programma riguarda i seguenti ambiti valutativi:

- Attuazione fisica, finanziaria e procedurale;
- Indicatori;
- Costi e oneri;
- Principi orizzontali;
- Strategia del programma;
- Strategia di comunicazione;
- Governance del programma e sostegno ai beneficiari.

L'approccio metodologico si basa su: questionario on line, interviste con Autorità di Gestione, Segretariato Congiunto, Unità di Coordinamento Regionali, casi studio con beneficiari, raccolta e utilizzo di dati amministrativi e complementari, analisi documentale.

Attuazione del Programma

L'analisi dell'efficacia dell'attuazione degli obiettivi specifici del programma è basata sull'esame della capacità di raggiungere i valori target dei soli indicatori di output. Gli indicatori di output del quadro di efficacia dell'attuazione degli obiettivi specifici 1, 2 e 3 dell'Asse 1 e dell'obiettivo specifico 4 nell'Asse 2 potrebbero raggiungere già i valori target sulla base dei progetti approvati. Nel caso degli obiettivi specifici 5 e 6 alcuni indicatori di output del quadro di efficacia dell'attuazione non raggiungerebbero i valori target neanche aggregando i valori attesi dei progetti approvati al 2017.

Indicatori di risultato

L'insieme degli indicatori di risultato risulta appropriato. Tuttavia, si riscontrano alcune criticità. In primo luogo, l'indicatore RI4 "Numero di arrivi nel programma" potrebbe misurare un cambiamento (crescita dei turisti) potenzialmente in conflitto con l'obiettivo specifico 4 "Valorizzazione del patrimonio naturale e culturale". L'attività valutativa esaminerà attentamente per RI4 la "combinazione" fra la sostenibilità e l'attrattiva turistica durante l'attuazione del programma. In secondo luogo, la metodologia proposta per la misurazione di RI1 e RI5 negli anni successivi al valore di partenza non sembra confermare quella adottata per il valore iniziale. Si suggerisce dunque di verificare la rappresentatività del campione dei beneficiari dell'universo del territorio di programma. Infine, si suggerisce per RI1, RI2, RI5, RI6 di inserire nei questionari degli indicatori di risultato una domanda aggiuntiva che riesca a valutare il contributo del programma (e di fattori esterni) alla variazione (o meno) dell'indicatore di risultato.¹

¹ Sulla base dell'analisi interna e del contributo dei valutatori di t33, la riunione dell'11 dicembre 2018 (discussione preliminare per l'intervista ai focus group il giorno successivo) ha deciso di includere ulteriori domande per RI1, 2, 5 e 6: Il polo di partecipanti al RI1, 2 e 5 è stato esteso ai partecipanti dell'indagine di base (partner del progetto Interreg IV 2007-2013) e agli attori rilevanti comunicati dalla CIG. In questo modo, l'influenza di fattori esterni e gli effetti a lungo termine potrebbero essere filtrati e in questo modo la rappresentatività sarebbe aumentata. Per

Costi e oneri

Il programma ha previsto tre principali misure di semplificazione: l'introduzione di un sistema di monitoraggio interattivo (CoheMON), l'adozione dei costi forfetari entro il primo avviso e l'utilizzo dei Harmonised Implementation Tools predisposti da Interact per semplificare la gestione del programma e armonizzare le modalità di presentazione dei progetti nonché la reportistica.

L'avvio di CoheMON ha avuto diverse criticità secondo beneficiari e proponenti di progetto, ma ha introdotto delle semplificazioni (automatizzando delle procedure).

L'utilizzo dei costi forfetari è stato contenuto dai limiti regolamentari che li rendono effettivamente applicabili soltanto ai progetti dell'Asse 2 dove i costi del personale sono attorno al 20%. Ciò è confermato dai principali studi della Commissione Europea a riguardo.

Per quanto riguarda il formulario di progetto, le parti più difficili riguardano definizione e misurazione di realizzazioni, risultati. La maggioranza dei beneficiari consultati sarebbe favorevole all'introduzione di un formulario per la presentazione di progetto in inglese. La sua introduzione come già avvenuto in altri programmi potrebbe generare delle semplificazioni in particolare per gli obiettivi di ricerca e sviluppo e trasferimento tecnologico fra università e imprese. Tuttavia, questa opzione sembra meno adeguata in particolare per lo stimolo della cooperazione e delle iniziative locali (OS 6) per cui probabilmente è difficile e "limitante" scegliere a priori una lingua di cooperazione.

In termini generali, i beneficiari consultati hanno mostrato un livello di soddisfazione elevato, nel senso che il 73% ritiene che i benefici derivanti dalla partecipazione siano superiori ai costi e per questo ripresenterebbero una proposta progettuale anche per futuri avvisi.

Principi orizzontali

I criteri di selezione strategici dei progetti riguardano anche i principi orizzontali di parità tra uomini e donne, non discriminazione e sviluppo sostenibile. Oltre a ciò, il programma è stato sottoposto preliminarmente a Valutazione Ambientale Strategica. Quasi tutti i progetti contribuiscono in modo diretto o indiretto alla parità tra uomini e donne e non discriminazione. La percentuale dei progetti presentati che rispettano in toto o in parte il principio orizzontale dello "Sviluppo sostenibile" è del 40% nel primo avviso e del 55% nel secondo avviso: tra i progetti approvati, tale percentuale sale rispettivamente al 64% ed al 59%, dimostrando attenzione verso tale criterio in fase di selezione dei progetti.

Temi di cooperazione futura

La presente valutazione si sta svolgendo durante il terzo avviso che sarà chiuso a gennaio 2019. A seguito di questo terzo avviso non si prevedono ulteriori avvisi. Secondo l'indagine svolta tutti i temi degli obiettivi specifici in particolare negli Assi 1, 2 e 3 sono giudicati ancora molto rilevanti. Inoltre, i beneficiari esprimono un grande interesse a cooperare nell'ambito delle soluzioni e strategie sui cambiamenti climatici.

RI6 è stata inserita una domanda aggiuntiva per specificare il tipo di attori della società civile coinvolti nella strategia CLLD (ad esempio università e centri di ricerca, sindacati e associazioni di categoria, ecc.)

Contributo alla Strategia Europa 2020

Il programma Italia-Österreich contribuisce alle priorità della Strategia Europa 2020 attraverso gli Obiettivi Tematici, le Priorità di Investimento, gli Assi Prioritari e gli Obiettivi Specifici, come previsto dal quadro regolamentare. Il contributo può considerarsi positivo seppure limitato vista la dimensione del programma e il peso di fattori esterni.

Contributo alla Strategia EUSALP

La Strategia EUSALP è una Strategia macroregionale che definisce un quadro integrato per affrontare delle sfide comuni nell'area alpina, anche e non soltanto attraverso il supporto dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei.

Il programma contribuisce ad affrontare alcune delle sfide di sviluppo dell'area alpina, con l'approccio della cooperazione territoriale: cambiamento climatico, sfida energetica, il fatto di essere una regione di transito, la complessità e differenziazione territoriale tipica di un territorio transfrontaliero. Il programma definisce i criteri di selezione in modo tale da sostenere l'attuazione di progetti in grado di affrontare le sfide di sviluppo sopra richiamate.

Strategia di comunicazione

Il programma ha attivato diverse iniziative di comunicazione e fatto ricorso a numerose tecniche di diffusione delle informazioni. L'82% dei beneficiari è soddisfatto del sito web. Il sito è bilingue italiano e tedesco e come dichiarato nel documento strategico ha le principali sezioni tradotte anche in inglese.

Governance del programma

La suddivisione dei ruoli fra gli organismi del programma è considerata chiara, la collaborazione fruttuosa, la capacità amministrativa finora adeguata nonostante le nuove difficoltà riconducibili alla normativa su appalti, aiuti di stato e controlli e nonostante un carico di lavoro almeno invariato se non superiore per il supporto ai proponenti di progetti e per la valutazione dei progetti.

Supporto ai beneficiari

L'analisi consente di evidenziare un giudizio positivo sul manuale, sugli eventi di informazione, sul supporto delle Unità di Coordinamento Regionale e del Segretariato Congiunto. Inoltre, secondo i beneficiari il carico di lavoro per i proponenti è inferiore rispetto ad altri programmi di cooperazione.

1° Rapporto di Monitoraggio Ambientale

Il programma interviene in un contesto di pressioni crescenti specifiche sui comparti ambientali chiavi, quali i cambiamenti climatici, la biodiversità e l'uso dei suoli. Dal lancio della programmazione, sforzi notevoli sono stati compiuti nell'integrazione delle preoccupazioni ambientali nel programma di cooperazione. In particolare va notato quanto segue:

- L'identificazione di un set di indicatori complementari al piano di monitoraggio VAS iniziale (inclusi nel piano operativo), che consenta di fatto di meglio monitorare gli effetti ambientali di maggiore rilevanza per l'area di cooperazione;
- L'applicazione di criteri di selezione ambientali specifici al parco progetti, coerenti con gli obiettivi ambientali del programma;
- Il contributo ambientale positivo di alcuni progetti nell'area di cooperazione, anche se la loro misurazione attraverso il set di indicatori ambientali proposti nel piano operativo rimane tuttora lacunosa;
- La presenza di un rappresentante delle Autorità ambientale al comitato di sorveglianza, sia sul lato italiano che austriaco, che prende parte alle procedure di selezione dei progetti nonché alle decisioni prese in sede del comitato riguardante l'integrazione dell'ambiente nell'attuazione del programma.

Raccomandazioni per la mitigazione degli impatti negativi

Una prima analisi di monitoraggio del programma ha messo in evidenza particolari aspetti del monitoraggio ambientale che necessitano un maggiore approfondimento.

In particolare, si evidenzia:

- la necessità di introdurre **linee guida o manuali** per il calcolo degli indicatori di monitoraggio ambientali. In particolare, per l'indicatore relativo alla CO₂ evitata, il cui calcolo dipende del settore di intervento (ad.es turismo, trasporto, sviluppo urbano) e dalle metodologie applicate. In caso contrario, si rischia di ottenere e di sommare tra loro risultati diversi e non confrontabili;
- Per quanto riguarda l'indicatore CO₂₃ "Superficie degli habitat beneficiari di un sostegno finalizzato al raggiungimento di un migliore stato di conservazione" sono state evidenziate delle problematiche relative al sostegno effettuato che riguardano l'intero insieme di progetti e non il campione esaminato. In particolare, in alcuni casi è stata inserita l'intera area sottoposta a sostegno (ad es. area naturale, parco), poiché l'intervento – più limitato nello spazio - non consentiva una localizzazione fisica precisa;
- La necessità di **completare le informazioni fornite dagli indicatori di monitoraggio attuali**, fornendo ulteriori dettagli sugli effetti dei progetti osservabili su scala territoriale; a tal proposito l'indicatore "Habitat" (CO₂₃) si colloca più come indicatore di contesto del progetto (indica in quale ambito interviene) che non come indicatore di contributo del progetto alla tematica della biodiversità;

- La necessità di **approfondire** (in fase di pianificazione e di monitoraggio) **gli effetti dei progetti legati al turismo sostenibile**. Il turismo infatti può avere degli effetti avversi (più rifiuti prodotti, consumo di spazio naturale, disturbo della biodiversità e aumento dei rischi naturali), se mal pianificato o eccessivamente sviluppato. La protezione del patrimonio naturale e culturale (OS 4 e Asse prioritario 2) può infatti essere negativamente correlata con l'afflusso di turisti nelle aree soggette all'intervento;
- L'auspicio che **vengano organizzati momenti di informazione del pubblico sugli effetti ambientali** del programma in appositi eventi o in concomitanza con eventi di comunicazione del programma. Inoltre, alcuni documenti informativi - quali gli aggiornamenti del Piano di monitoraggio ambientale - potrebbero essere pubblicati sul sito del programma;
- La necessità di avviare **una riflessione sui criteri di selezione dei progetti**, in vista della preparazione alla prossima programmazione 2021-27, che includi elementi relativi agli indicatori di programma, in modo che una chiara e pertinente definizione e quantificazione degli indicatori diventi un fattore altamente discriminante per l'approvazione dei progetti.