

## 5. Politiche e strumenti per la regolazione dello sviluppo nel Mezzogiorno d'Italia. Il caso della Puglia

Pierfrancesco Fighera

### 1. Lo sviluppo sostenibile in Europa: un nuovo paradigma per nuove politiche?

Nel corso dell'ultimo decennio, in Italia, gli interventi a sostegno dello sviluppo hanno assunto come principale paradigma di riferimento quello dello sviluppo locale, veicolato dalle politiche e dalle strategie europee, attraverso lo strumento della programmazione nazionale e dei fondi strutturali. Alcuni autori hanno espressamente parlato di una "nuova generazione di politiche" che, a partire dalla fine degli anni novanta, avrebbe favorito un processo di innovazione amministrativa [Barca, 2006a, 2006b; Vito, 2007; La Spina, 2007]<sup>1</sup>.

Nonostante le diverse teorie e interpretazioni<sup>2</sup>, l'aver posto l'accento sulla dimensione spaziale degli interventi non sembra avere prodotto l'auspicata attenzione ai territori, in termini di analisi oltre che di proposte. Viceversa l'accezione locale sembra aver avuto una sorta di effetto inibitore nei confronti del dibattito sui potenziali conflitti che sottendono le differenti scelte di *policy* in relazione agli impatti sul sistema territoriale. L'osservazione degli andamenti degli indicatori di crescita economica prevale troppo spesso sull'osservazione delle dinamiche politiche, sociali o ambientali. Le semplificazioni della complessità finiscono per favorire il diffondersi di un dibattito spesso superficiale che, a seconda delle opportunità, tende a legittimare o delegittimare le politiche<sup>3</sup>.

Una eccessiva retorica "localistica" ha troppo spesso fatto dimenticare la complessità dei fenomeni in corso, le relazioni che intercorrono fra sistemi territoriali e amministrativi, centrali e locali, fra responsabilità politico-decisionali e autonomia tecnico-amministrativa, fra capacità di regolazione dello sviluppo e di governo del territorio, fra cultura politica e stili di governo e amministrativi [Lanzalaco, 1998; Messina, 2005], dimenticando che molti dei conflitti che emergono a livello locale, classificati forse troppo velocemente come di tipo NIMBY (*Not In My Back Yard* – no nel mio giardino), discendono da politiche di livello sovraordinato o da interventi che prevedono una *governance* di tipo multi-livello [Bolgerini, 2006; Morlino et al., 2006].

Nell'ultimo decennio, il dibattito attorno alle politiche di sviluppo sembra essersi incardinato nello schema centro-periferia, privilegiando il tema della modalità di definizione dei programmi, rispetto a quello delle finalità o degli obiettivi, e dando per scontato il

---

<sup>1</sup> Per approfondimenti sulle innovazioni delle politiche si rimanda a Donolo [2005] e Bobbio [2000].

<sup>2</sup> Sul tema dello sviluppo locale molto è stato scritto nell'ambito di diverse discipline, per una panoramica si veda Trigilia [2005]. Nell'ambito della scienza politica i contributi sono meno numerosi ma maggiormente focalizzati sui temi oggetto del presente contributo, per approfondimenti si veda Lanzalaco [1998].

<sup>3</sup> È il caso degli interventi contro il cambiamento climatico o di quelli a sostegno dello sviluppo del Mezzogiorno e della più recente diatriba sull'efficacia o utilità delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS). Per approfondimenti sulle politiche di sviluppo nel Mezzogiorno interessante l'analisi proposta da Viesti [2009].

modello di sviluppo vigente. Questo ha finito per aprire la strada ad altre tipologie di fenomeni, più complessi, noti con l'acronimo NIABY (*Not In Anyone's Back Yard* – in nessun giardino), da cui solo recentemente iniziano a scaturire idee nuove e approcci alternativi<sup>4</sup>.

Il termine sviluppo ancora oggi, nonostante il dibattito degli anni Settanta sui suoi limiti, viene comunemente utilizzato come sinonimo di crescita, e anche dal punto di vista delle politiche, la sua declinazione locale, non sembra averne cambiato i connotati. In particolare in alcuni contesti in cui gli indici di sviluppo risultano inferiori e gli scenari programmatici ancora scarsamente integrati, l'intervento a supporto dello sviluppo, non solo non sembra essere riuscito a invertire le tendenze in atto dal punto di vista socio-economico, ma neanche sembra aver prodotto le innovazioni amministrative che alcuni osservatori considerano un risultato (non secondario) della “nuova programmazione”.

Anche se viene oramai comunemente riconosciuto che ogni opzione di *policy* comporti una scelta di natura ambientale e di conseguenza un potenziale conflitto fra le ragioni e gli interessi del sistema economico, sociale e ambientale [Latur, 1998; Lewanski, 1997; Greco, 2007], raramente il sistema politico-amministrativo sembra farsene carico, finendo per perpetuare le tradizionali modalità di regolazione dello sviluppo [La Camera, 2003; Beato, 1993, 1997; Giovannelli, Di Bella, Coizet, 2005a, 2005b].

Per rispondere ad alcune delle sfide in corso, in ambito scientifico prima, in ambito politico poi, sul finire degli anni Ottanta, si è fatta strada l'idea dello sviluppo sostenibile, inteso come uno sviluppo capace di coniugare ecologia, economia, benessere ed equità sociale in un unico ragionamento, in una prospettiva di equità infra e inter-generazionale<sup>5</sup>. Il concetto, anche se ancora molto discusso<sup>6</sup>, rappresenta una delle innovazioni più interessanti intervenute nel dibattito politico e culturale [Baker et al., 1997; Carter, 2001]. Nasce nell'ambito delle discipline economiche prendendo ispirazione dalla riflessione sui limiti dello sviluppo [Turner, Pearce, Bateman, 1994]<sup>7</sup>. Successivamente trova incardinamento nell'alveo delle politiche ambientali, traendo nuova linfa da alcune crisi ecologiche<sup>8</sup> e nel più recente dibattito sulla globalizzazione, conquistando progressivamente una maggiore autonomia anche dal punto di vista disciplinare<sup>9</sup>. Prepotentemente l'aggettivo entra in tutti i documenti di politica economica e ambientale di livello internazionale, istituzionalizzandosi e trasformandosi in Europa nel principale paradigma di riferimento per le politiche e le strategie di sviluppo e di tutela ambientale [Lafferty, 1995; Baker et al., 1997].

L'attivazione di politiche per la sostenibilità richiede differenti responsabilità per tutti i livelli di governo. Agli Stati membri viene richiesto di uniformare il quadro delle regole, di farsi carico degli obiettivi, degli strumenti e delle azioni, attraverso strategie organiche. È tuttavia il livello locale di governo, come dimostra anche il richiamo nelle strategie europee alla Politica di coesione, a rappresentare il livello più adeguato per individuare bisogni,

---

<sup>4</sup> Si tratta molto spesso di approcci critici al neoliberismo da cui iniziano a prodursi proposte alternative come ad esempio il concetto di decrescita introdotto da Latouche [2006].

<sup>5</sup> Il principio viene introdotto dal Rapporto Brundtland, *Our common future*, commissionato dalle Nazioni Unite alla fine degli anni Ottanta in vista del vertice di Rio del 1992. Per approfondimenti si veda La Camera [2003].

<sup>6</sup> Secondo Hirschman [1995] esistono almeno tre tipologie di retoriche che si contrappongono alle politiche per lo sviluppo sostenibile.

<sup>7</sup> L'origine del pensiero ecologico sullo sviluppo viene comunemente ricondotto al Rapporto del MIT al Club di Roma del 1972, si veda Meadows et al. [1972].

<sup>8</sup> Ci si riferisce alle crisi petrolifere e all'incidente di Seveso negli anni Settanta, al disastro di Bhopal e di Chernobyl degli anni Ottanta.

<sup>9</sup> Negli ultimi anni si assiste ad un fenomeno molto interessante di convergenza trans-disciplinare attorno al concetto di sostenibilità. Si fa sempre più frequente l'utilizzo del termine *Sustainability Science* per indicare la tendenza che vede differenti discipline concentrarsi sugli stessi problemi. Per approfondimenti si veda Bologna [2004].

priorità e opportunità<sup>10</sup>. Ai governi locali si richiede di sviluppare una cultura amministrativa, uno stile di *policy*<sup>11</sup> di tipo interventista, in un contesto di maggiore autonomia che non sempre tuttavia coincide con maggiori risorse e competenze. La cultura politica e il capitale sociale finiscono ancora una volta per giocare un ruolo determinante e segnare in negativo o in positivo i risultati finali dell'azione di *policy* [Lanzalaco, 1998; Messina, 2005; Dente, Lewanski, 2002].

L'idea che sembra essersi consolidata a livello europeo è che la sostenibilità possa rappresentare un *driver* di innovazione per un nuovo modello di sviluppo che potrà consentire all'Europa di competere a livello globale. Una leva su cui puntare non solo per rispondere alle problematiche ambientali e sociali dell'attuale modello di sviluppo, ma anche, e forse soprattutto, per fare fronte alle sfide della competitività su scala globale<sup>12</sup>. Nonostante le buone intenzioni, i processi di attuazione delle strategie europee (Lisbona e Göteborg) hanno evidenziato alcuni *deficit* nella realizzazione degli obiettivi. Il processo di valutazione ha portato le istituzioni comunitarie al rilancio delle strategie attraverso un approccio maggiormente integrato fra le questioni relative allo sviluppo, alla competitività e al miglioramento ambientale, individuando nella fase di attuazione degli interventi e nel miglioramento dei processi decisionali gli aspetti principali su cui intervenire, attraverso un maggiore coinvolgimento di tutti gli attori in gioco, pubblici e privati<sup>13</sup>.

In Europa, il cambio di paradigma proposto rappresenta un'evoluzione dei contenuti delle politiche ma anche (o forse soprattutto) degli strumenti. La sostenibilità rappresenta un vettore di innovazione amministrativa molto interessante. Cambiano i bisogni e le domande, non possono che cambiare gli approcci e gli strumenti [Pellizzoni, De Marchi, Ungaro, 2001].

Per rispondere alla crescente domanda sociale e alle continue sollecitazioni dei livelli di governo sovra-ordinati (e in alcuni casi sotto-ordinati), il sistema amministrativo, sempre più spesso sperimenta strumenti innovativi di supporto al processo decisionale<sup>14</sup>. L'obiettivo è di favorire l'attuazione di due principi di *governance* che sono alla base della rinnovata Strategia Europea per lo Sviluppo Sostenibile: il coordinamento fra livelli di governo (integrazione verticale) e fra i differenti attori pubblici e privati o fra settori di intervento (integrazione orizzontale) [von Homeyer, Knoblauch, 2008; Lafferty, Hovden, 2003; Lenschow, 2002].

Al di là dei risultati finora raggiunti dagli interventi per la sostenibilità dello sviluppo, rilevanti trasformazioni sono rinvenibili all'interno del sistema politico e amministrativo, in particolare a livello locale [Capozza, Garrone, 2004]. L'approccio di settore evidenzia diversi limiti. L'utilizzo esclusivo dei tradizionali strumenti di "*command and control*" si dimostra inadeguato. Accanto ai tradizionali strumenti di regolamentazione, strumenti di programmazione e gestione [Surel, 2000], di analisi e comunicazione, metodologie e

---

<sup>10</sup> Fondi strutturali, politica regionale europea o politica di coesione sono spesso utilizzati in modo equivalente poiché la politica di coesione economica e sociale comprende la quasi totalità degli interventi dell'UE in materia di sviluppo regionale e i fondi strutturali ne costituiscono il principale strumento. Per approfondimenti si veda Profeti [2006].

<sup>11</sup> Per stile di *policy* si intende l'insieme di caratteri, di modelli normativi e cognitivi ricorrenti nel processo di elaborazione, implementazione, valutazione e trasformazione di decisioni collettivizzate. Per approfondimenti si veda Capano e Giuliani [1996].

<sup>12</sup> Per approfondimenti si veda la Comunicazione del 2005 *on the review of the Sustainable Development Strategy - A platform for action* COM(2005) 658 final e la Nuova strategia dell'UE in materia di sviluppo sostenibile, DOC 10917/06.

<sup>13</sup> Si vedano le Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 22 e 23 marzo 2005 (7619/1/05 REV 1) e la *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Rapport de situation sur la stratégie 2007 en faveur du développement durable* SEC(2007)1416 - COM(2007) 642 final.

<sup>14</sup> Per un approfondimento sulla diffusione e distribuzione degli strumenti in Italia si veda Fighera [2008].

strumenti di *accountability*, di gestione della partecipazione e di valutazione, progressivamente si diffondono [Meadowcroft, 1997; Liberatore, 1997; Carter, 2001], seguendo differenti logiche di istituzionalizzazione<sup>15</sup>.

Nella prima parte del lavoro, attraverso una ricostruzione del processo di programmazione delle politiche di sviluppo del Mezzogiorno di Italia proveremo a verificare la capacità del paradigma della sostenibilità di informare le politiche. Nella seconda parte si porterà l'analisi più in profondità, focalizzando l'attenzione sulle innovazioni istituzionali e organizzative intervenute per declinare in pratica il principio di integrazione. Attraverso l'osservazione dell'applicazione di alcuni strumenti di valutazione, proveremo a verificare logiche e modalità di istituzionalizzazione del paradigma nelle regioni del Mezzogiorno, con un approfondimento sul caso della Puglia.

## **2. La programmazione delle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno di Italia**

L'impegno in direzione della sostenibilità da parte dell'Unione Europea attraversa oggi una fase di ridefinizione che genera, ma contemporaneamente pone a proprio fondamento, la strutturazione di processi di *governance* che coinvolgono differenti dimensioni istituzionali e livelli di governo. Contestualmente ai processi di revisione delle agende e delle strategie, l'Unione Europea e i suoi governi locali, sono stati impegnati nella riprogrammazione dei fondi strutturali [Viesti, Prota, 2006; Profeti, 2006]. Si tratta di uno degli strumenti di maggior rilievo a disposizione dell'Unione per promuovere l'attuazione delle sue strategie e affermare un ruolo di indirizzo e coordinamento nelle politiche nazionali e locali di sviluppo.

I fondi strutturali sono meccanismi finanziari che sostengono le azioni dei singoli Paesi finalizzate a ridurre il divario fra i livelli di sviluppo delle varie regioni all'interno dell'Unione.

La riforma dei Fondi strutturali avviata nel 1999 e relativa al periodo di programmazione 2000-2006 si fonda sul Regolamento CE 1260/1999 che individuava le finalità dell'Unione come criteri di riferimento per la definizione dei programmi a livello nazionale e regionale. La ricostruzione del processo di programmazione degli interventi per il periodo 2007-2013, evidenzia alcune differenze rispetto al precedente ciclo di programmazione.

Il programma finanziario 2000-2006, poneva in essere quattro strumenti finanziari: Fondo europeo per lo sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) e Fondo agricolo d'orientamento e di garanzia. Per le prospettive finanziarie 2007-2013, la Commissione propone di lasciar fuori la pesca e lo sviluppo rurale dal pacchetto dei Fondi strutturali e di inserire un nuovo fondo destinato alle aree estremamente in ritardo di sviluppo, il Fondo di Coesione. Il processo prende le mosse dall'individuazione degli orientamenti strategici comunitari che forniscono il quadro di riferimento per il livello nazionale e sulla base del quale saranno operate verifiche annuali. Gli orientamenti stabiliscono i principi e le norme in materia di partenariato, programmazione, valutazione, gestione e controllo, sulla base di una condivisione delle responsabilità tra gli Stati membri, le Regioni e la Commissione. Per quanto riguarda la nuova architettura della politica di coesione la Commissione propone che le azioni si concentrino su un numero limitato di priorità conformi a quelle delle agende di Lisbona e di Göteborg, per generare un effetto moltiplicatore. Le risorse si organizzano a livello territoriale attorno a tre obiettivi:

*Obiettivo Convergenza*: riguarda gli Stati membri e le regioni il cui PIL è inferiore al 75% della media comunitaria. L'obiettivo è di promuovere il miglioramento delle condizioni di crescita e dei fattori che portano ad una reale convergenza. Le strategie devono favorire la

---

<sup>15</sup> Secondo Lanzalaco esistono quattro fasi del processo di istituzionalizzazione delle innovazioni che rispondono a differenti logiche. Per approfondimenti si veda Lanzalaco [1995].

competitività a lungo termine e l'occupazione. Circa il 78% degli stanziamenti, ossia circa 264 miliardi di euro, è destinato a tale obiettivo. È finanziato attraverso il FESR, il FSE e il Fondo di coesione.

*Obiettivo Competitività regionale e occupazione:* per le regioni diverse da quelle in ritardo di sviluppo, la Commissione propone un duplice approccio: in primo luogo, anticipare e promuovere il cambiamento economico, rafforzando la competitività e l'attrattiva dei territori, in secondo luogo favorire la creazione di posti di lavoro e un migliore adattamento delle competenze professionali al cambiamento. Il 17% circa del bilancio, ossia circa 57,9 miliardi di euro, è destinato a tale obiettivo. Si finanzia attraverso il FESR e il FSE.

*Obiettivo Cooperazione territoriale europea:* il sostegno alla cooperazione delle regioni a livello transfrontaliero, transnazionale e inter-regionale, per sviluppare ulteriormente l'integrazione armoniosa ed equilibrata del territorio dell'Unione, è al centro del terzo obiettivo a cui si destinano circa 13,2 miliardi di euro per favorire progetti e programmi inter-regionali su fondi FESR.

Gli Stati e le Regioni, distinte secondo gli obiettivi richiamati, sono chiamati a programmare gli interventi tenendo conto delle valutazioni delle ricadute economiche, sociali ed ambientali del precedente periodo di programmazione e coerentemente agli obiettivi delle strategie di Lisbona e Goteborg<sup>16</sup>.

L'approccio proposto dai principali documenti di indirizzo internazionale, oltre che dalla dottrina, presuppone la messa in campo di politiche e strumenti capaci di regolare i conflitti fra sistemi sociali e sistemi naturali in modo olistico. Gli effetti economici, sociali e ambientali di tutte le politiche, vanno esaminati e affrontati in modo coordinato e integrato, all'interno di un unico problema decisionale. Sotto la spinta dei processi in corso, ruoli, funzioni e competenze dei sistemi amministrativi e di governo si trasformano profondamente. Ad essere chiamati in causa sono le competenze e le responsabilità dei decisori amministrativi ma anche, e forse soprattutto, il loro ambiente organizzativo e culturale di riferimento [Rhodes, 1997]. La filiera del procedimento amministrativo e il rapporto dell'ente con l'esterno vengono ridefiniti profondamente [Diamanti, 2007]. La complessità dei problemi in questione, l'aumento dell'incertezza e l'evoluzione degli approcci, hanno favorito l'aumento d'importanza delle *expertise* e delle comunità epistemiche, l'attenzione verso le quali si iscrive in un aumento generalizzato di interesse nei confronti della dimensione cognitiva dei processi di *policy*. La conoscenza e le informazioni a disposizione finiscono per giocare un ruolo determinante all'interno del ciclo delle politiche [Rhodes, 1997; Radaelli, 1995; Ieraci, 2003; Pielke Jr., 2005].

Al fine di facilitare la gestione degli interventi si è optato di distinguere le programmazioni dei singoli fondi. A differenza del passato, quando il programma di sviluppo era unico e operava attraverso i diversi fondi, nel ciclo di programmazione in corso, per ogni singolo strumento finanziario è stato elaborato un programma autonomo. Una prima analisi dei nuovi regolamenti dei fondi strutturali evidenzia un maggiore decentramento delle responsabilità, un più forte e trasparente ruolo del partenariato, meccanismi di controllo più rigorosi e la semplificazione del sistema di gestione.

Il modello di *governance* attraverso cui hanno preso forma i documenti di programmazione si fonda sulla capacità di collaborazione fra i livelli di governo. Il ciclo di programmazione si è strutturato in tre fasi che hanno coinvolto il livello nazionale e regionale e, solo in alcuni casi gli enti locali (principalmente le città). Il Quadro Strategico Nazionale è il risultato di un complesso lavoro di interrelazione, negoziazione e confronto tra

---

<sup>16</sup> L'art. 17 del Reg. CEE 1083/2006 sui fondi strutturali recita infatti che: "Gli obiettivi dei fondi sono perseguiti nel quadro dello sviluppo sostenibile e della promozione, da parte della Comunità, dell'obiettivo di tutelare l'ambiente conformemente all'art. 6 del Trattato".

Regioni, Stato nazionale e Commissione Europea, organizzato attraverso tavoli tematici e gruppi tecnici, le cui basi metodologiche in Italia sono contenute nelle “Linee Guida per l’elaborazione del Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013”, elaborate in sede di Conferenza Unificata.

Per il Mezzogiorno, l’attuale programmazione assume una particolare rilevanza, sia per l’entità delle risorse che in percentuale mobilita sugli investimenti, che per le condizioni di contesto politico e sociale. La nuova programmazione, forse solo a causa di un effetto statistico dovuto al processo di allargamento, sembra incominciare a riconoscere alcune distinzioni all’interno della macroarea<sup>17</sup>.

La scelta di impostare una strategia comune per l’intera area, nonostante l’incardinamento in obiettivi diversi, si è concretizzata, a valle della redazione di un primo Documento Strategico Preliminare Nazionale, attraverso un documento di indirizzo comune chiamato Linee per un nuovo programma Mezzogiorno (DSM). Documenti preliminari regionali hanno integrato e a volte modificato sia il DSM che la prima bozza tecnico-amministrativa del QSN da cui discendono i Documenti Strategici Regionali e, successivamente i programmi operativi.

Per le Regioni del Mezzogiorno era prevista, nella fase di avvio della programmazione, l’adozione di un quadro di riferimento complessivo (sotto forma di matrice), con l’esplicitazione, per ogni priorità del Quadro, del contributo programmatico delle varie fonti di finanziamento al conseguimento dei relativi obiettivi. In relazione a tale documento ogni amministrazione avrebbe declinato, alla luce della programmazione operativa in corso, una strategia specifica di politica regionale sullo sfondo dei propri documenti programmatici generali, garantendo coerenza tra le strategie nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale.

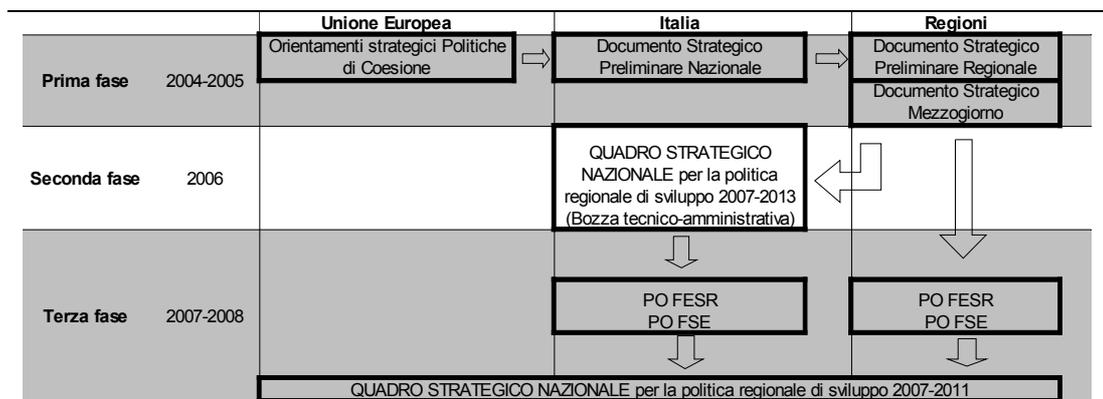


Fig. 1- Le fasi del processo di programmazione delle politiche di sviluppo

La strategia nazionale delle politiche di sviluppo assume quattro macro-obiettivi, ciascuno declinato in priorità (complessivamente dieci): sviluppare i circuiti della conoscenza<sup>18</sup>, accrescere la qualità della vita, la sicurezza, e l’inclusione sociale nei territori<sup>19</sup>, potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza<sup>20</sup>, internazionalizzare e

<sup>17</sup> Nel periodo di programmazione 2007-13 le regioni Campania, Puglia, Calabria e Sicilia sono interessate dall’Obiettivo Convergenza; la Basilicata è in “phasing out”, mentre la Sardegna è in “phasing in”. Tutte le altre regioni, invece, rientrano nell’ambito dell’Obiettivo Competitività regionale e occupazione.

<sup>18</sup> Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane, promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell’innovazione per la competitività.

<sup>19</sup> Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo, inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l’attrattività territoriale.

modernizzare<sup>21</sup>. Le priorità, individuate a seguito di un confronto con tutte le autorità centrali e locali coinvolte, sono ulteriormente declinate in obiettivi specifici che dovranno trovare coerente declinazione nei Programmi Operativi, regionali, nazionali o interregionali.

Il Quadro Strategico Nazionale propone che la dimensione territoriale sia declinata nell'ambito delle singole priorità attraverso una programmazione integrata, che, esplicitando le priorità, favorisca la selezione degli interventi, coinvolgendo attori dei territori dotati di *know-how* (Università, centri di ricerca, Camere di Commercio, imprese). Le Regioni sono dunque invitate ad agire in maniera selettiva, consolidando esperienze positive già maturate e riconvertendo quelle poco proficue per conseguire obiettivi minimi tangibili e facilmente comunicabili<sup>22</sup>.

Secondo il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, l'unificazione della strategia che guida la politica regionale, comunitaria e nazionale, comporta l'esigenza di adeguare le modalità di attuazione dei programmi, anche attraverso la convergenza e la semplificazione della *governance* delle politiche e il rafforzamento del loro coordinamento (QSN, 2007). La programmazione unitaria offre maggiori opportunità per le amministrazioni deputate all'attuazione, in termini di concrete possibilità di orientare le proprie strategie di sviluppo nel medio-lungo termine, grazie alla presenza di un quadro finanziario più stabile e di regole più omogenee. I principi di "*governance* multi-livello" alla base della politica regionale unitaria (comunitaria e nazionale), richiedevano una consistente attività di coordinamento a tutti i livelli di programmazione e gestione degli interventi. Inoltre, il Quadro riconosce, quale principio e valore fondante, il partenariato economico-sociale nel corso di tutto il processo decisionale, dalla identificazione delle priorità, alle procedure di controllo e valutazione. Per quanto concerne il quadro finanziario, l'allocazione totale di risorse è di circa 124 miliardi di Euro, di cui circa 64 miliardi provenienti dal Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), di recente decurtato per finanziare interventi sugli ammortizzatori sociali (ridistribuito quindi su scala nazionale), circa 28 miliardi di Euro dai fondi strutturali e circa 31 miliardi di co-finanziamento nazionale. Sul complessivo finanziamento sono destinati al Mezzogiorno circa 100 miliardi di Euro<sup>23</sup>.

La nuova programmazione opera una semplificazione interna prevedendo interventi di tipo monofondo. Alla semplificazione gestionale si affianca tuttavia una più stringente esigenza di integrazione in fase di attuazione e valutazione degli interventi. La Delibera CIPE n. 166 del 2007, oltre a assegnare le risorse aggiuntive del FAS per l'attuazione del QSN definisce l'insieme delle regole di funzionamento operativo della programmazione unitaria, prevedendo sedi partenariali per la sorveglianza, meccanismi di valutazione e attività di verifica<sup>24</sup>.

Sono 19 i Programmi Operativi che intervengono nelle Regioni Obiettivo Convergenza, a fronte di meno della metà nel precedente ciclo, e assorbono da soli circa il 70% delle risorse, se si considera anche la Basilicata che è in sostegno transitorio. Sulla base della delibera

---

<sup>20</sup> Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo, reti e collegamenti per la mobilità, competitività dei sistemi produttivi e occupazione, competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani.

<sup>21</sup> Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse, *governance*, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci.

<sup>22</sup> In pratica, si evidenzia la necessità di maggiore chiarezza, motivazione e selettività nella progettazione integrata, coinvolgimento di soggetti legati alla conoscenza e all'innovazione, integrazione tra i diversi livelli di programmazione, approccio integrato allo sviluppo urbano, attuazione tramite progetti integrati complessi, promozione di partenariato pubblico/privato e finanza di progetto.

<sup>23</sup> Si veda il *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, Ministero dello Sviluppo Economico.

<sup>24</sup> Incluse le regole per la definizione di veri e propri programmi per la componente nazionale del FAS della politica regionale e l'estensione alla stessa dei principali meccanismi di funzionamento della politica regionale comunitaria.

CIPE nel 2008 dovevano essere predisposti sia i documenti strategici generali con cui Regioni e amministrazioni centrali rendono esplicita la propria strategia unitaria, che i piani attuativi delle risorse FAS coerenti ai programmi operativi dei fondi strutturali.

*Tabella 1. Distribuzione percentuale delle risorse per le priorità del QSN Italia 2007-2013*

N.	Priorità del Quadro Strategico Nazionale 2007-13	Valore medio (%)
1	Risorse umane <i>di cui: Istruzione</i>	9 5
2	Ricerca, sviluppo tecnologico e Innovazione	14
3	Risorse ambientali (acqua, rifiuti, difesa suolo, energie rinnovabili) <i>di cui: Energie rinnovabili (interregionale)</i>	15,80 2,80
4	Risorse naturali e culturali <i>di cui: Grandi attrattori naturali e culturali e turismo (interregionale)</i>	9 2,30
5	Inclusione sociale, qualità della vita e sicurezza <i>di cui: Sicurezza (PON)</i>	8 1,40
6	Reti e servizi per la mobilità	17
7	Sistemi produttivi e occupazione	16
8	Città e sistemi urbani	7,20
9	Apertura internazionale	1,20
10	Governance e assistenza tecnica	2
TOTALE QSN (EURO)		124,7 miliardi

Fonte: nostra elaborazione su dati DPS [2007].

Dal punto di vista della concentrazione degli interventi (su un numero limitato di priorità ritenute strategiche), in realtà, le priorità individuate non appaiono poi così poche, soprattutto se si osservano le scelte degli altri paesi europei<sup>25</sup>. Inoltre, dal punto di vista dell'integrazione e delle sinergie fra programmazione nazionale e comunitaria, anche se il QSN e la Finanziaria del 2007 hanno provato a spingere nei confronti di una programmazione unitaria, le pratiche di programmazione delle politiche di sviluppo del Mezzogiorno sembrano molto spesso riproporre i tradizionali limiti da più parti osservati in tali contesti, scontando, come evidenzia il caso della riallocazione delle risorse FAS, un non sempre adeguato incardinamento nell'agenda politica nazionale. Se a tale considerazione si aggiunge che, la scelta di semplificazione operata (approccio monofondo) ha determinato una moltiplicazione esponenziale dei programmi e di conseguenza una parcellizzazione delle responsabilità non favorendo la funzione di coordinamento, il contesto programmatico delle politiche di sviluppo appare in tutta la sua complessa articolazione, lasciando prefigurare diversi elementi di criticità per la fase di attuazione. Le criticità sembrano interessare le modalità di implementazione, la capacità di coordinamento e selezione degli interventi, di coinvolgimento delle amministrazioni locali e degli attori del territorio, ma non risparmiano i contenuti stessi delle politiche che, solo in parte, sembrano ispirarsi al paradigma della sostenibilità<sup>26</sup>. L'impegno sembra concentrarsi infatti esclusivamente lungo due delle dieci

<sup>25</sup> Il QSN dell'Italia risulta essere quello con il numero maggiore di priorità seguito da quello della Spagna (9), della Grecia (7) fino ad arrivare a quello della Danimarca (2). Per approfondimenti si veda Polverari [2006].

<sup>26</sup> La mancanza di una strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile sembra incidere in modo determinante costringendo a riferirsi a target e obiettivi definiti a livello europeo che tuttavia raramente diventano vincolanti per i programmi operativi.

priorità, riuscendo ad attrarre non più del 25% circa delle risorse complessive ed evidenziando un approccio più di tipo aggregativo che integrativo.

Il ritardo culturale accumulato a livello nazionale e da più parti segnalato in materia di sostenibilità e di programmazione dello sviluppo interessa sia il sistema locale che centrale<sup>27</sup>, incapace di fornire un inquadramento strategico stabile e condiviso, per gli interventi di tutti i settori e di tutti i livelli di governo. La strategia nazionale per la sostenibilità ambientale solo in parte è riuscita a orientare lo sviluppo del QSN e resta un programma di settore che non va a contaminare tutti settori di intervento. La sua revisione, esplicitamente richiesta dalla rinnovata strategia europea, non sembra essere ancora stata avviata e, nonostante il decreto legislativo n. 4/2008 abbia tentato di affrontare il problema degli assetti istituzionali e organizzativi e della definizione degli obiettivi di sostenibilità, prevedendo anche l'elaborazione di strategie regionali, lo sviluppo sostenibile sembra restare una problematica del settore ambientale. Proprio la questione dell'integrazione (in particolare quella orizzontale) sembra rappresentare, anche nel QSN, ancora più un obiettivo da perseguire, piuttosto che un principio in grado di ispirare la formulazione e l'attuazione delle politiche e dei programmi<sup>28</sup>.

### **3. La sostenibilità nelle strategie e nei programmi regionali di sviluppo**

Anche se ogni considerazione sui risultati delle politiche, in riferimento al ciclo di programmazione in corso, potrebbe sembrare prematura, le esperienze finora osservate nel Mezzogiorno d'Italia sembrano in grado di fornire alcune indicazioni interessanti. Se si osserva la capacità di declinare in pratica i differenti imperativi della sostenibilità<sup>29</sup> e le modalità di applicazione degli strumenti finalizzati a favorire l'integrazione (verticale e orizzontale), alcune prime considerazioni possono risultare utili per alimentare il dibattito in corso sulle modalità di regolazione dello sviluppo oltre che sulle modalità di declinazione del processo di europeizzazione.

Il processo di definizione dei programmi e delle strategie, avviato alla fine del precedente ciclo di programmazione, ha subito nel Mezzogiorno ritardi considerevoli, evidenziando prassi non sempre coerenti con la filosofia suggerita dagli orientamenti comunitari, sia se si considera la distribuzione quantitativa delle risorse, sia se si osservano le modalità di declinazione delle priorità nei contesti locali. I programmi di attuazione del QSN risultano innanzitutto i Programmi Operativi Regionali, finanziati con il contributo del FESR o del FSE, nonché, per le Regioni Obiettivo Convergenza e per il Mezzogiorno, otto Programmi Operativi Nazionali, cinque con contributo del FESR e tre con contributo FSE, e due Programmi Operativi Interregionali orientati al tema delle energie rinnovabili e del risparmio energetico e delle risorse naturali e culturali (con contributo FESR). I programmi attuano le strategie regionali perseguendo le priorità da queste individuate coerentemente a quelle definite a livello nazionale e europeo. L'integrazione verticale, seguendo un modello di *governance* multi-livello, avviene in questo caso attraverso un approccio incrementale che

---

<sup>27</sup> L'Italia durante il processo di definizione del QSN guidava la classifica degli Stati dell'UE per numero di procedure di infrazione aperte in materia ambientale (erano 77 a fine 2005) e deteneva il primato di contestazioni alla Corte di Giustizia Europea sempre sulle questioni ambientali.

<sup>28</sup> Nel QSN 2007-2013 si legge infatti che "La strategia delineata nel Quadro è volta a potenziare le sinergie tra la dimensione economica, sociale ed ambientale della politica regionale, attraverso l'integrazione degli aspetti ambientali nella definizione e attuazione della politica stessa, nell'ottica dello sviluppo sostenibile".

<sup>29</sup> Ci si riferisce all'imperativo economico (competitività), sociale (coesione), ambientale (capacità di carico) e istituzionale (partecipazione) e alle logiche che sottendono le relazioni fra gli imperativi. Per approfondimenti si veda Valentin e Spangenberg [1999].

vede differenti livelli istituzionali coinvolti sia in fase di impostazione delle strategie che di definizione e attuazione dei programmi<sup>30</sup>.

*Tab. 2 - Comparazione risorse finanziarie per la sostenibilità ambientale nei PO FESR Obiettivo Convergenza e POR Obiettivo 1*

Regione	Disposizioni finanziarie 2007-13 (PO FESR)		Disposizioni finanziarie 2000-06 (PO FESR-FSE)	
Campania	2.025.000.000 Euro (Asse I Sostenibilità ambientale ed attrattività culturale e turistica); 300.000.000 Euro (Asse III Energia); <i>Totale POR 6.864.795.198 Euro</i>	Obiettivo Convergenza	1.953.200.009 Euro (Asse I Risorse naturali) <i>Totale POR 7.748.172.780 Euro</i>	Obiettivo 1
Puglia	908.000.000 Euro (Asse II Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali ed energetiche per lo sviluppo); 392.000.000 Euro (Asse IV Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo); <i>Totale POR 5.238.043.956 Euro</i>	Obiettivo Convergenza	1.239.697.000 Euro (Asse I Risorse naturali) <i>Totale POR 5.281.537.000 Euro</i>	Obiettivo 1
Sardegna	187.184.735 Euro (Asse III Energia); 382.877.868 Euro (Asse IV Ambiente, Attrattività Naturale, Culturale e Turismo); <i>Totale POR 1.701.679.413 Euro</i>	Obiettivo Competitività e Occupazione (Phasing in)	1.041.260.000 Euro (Asse I Risorse naturali) <i>Totale POR 3.914.430.000 Euro</i>	Obiettivo 1
Calabria	209.876.804 Euro (Asse II Energia) 359.788.806 Euro (Asse III Ambiente) 359.788.808 Euro (Asse V Risorse naturali, culturali e Turismo sostenibile) <i>Totale POR 2.998.240.052 Euro</i>	Obiettivo Convergenza	1.081.230.000 Euro (Asse I Risorse naturali) <i>Totale POR 4.036.398.002 Euro</i>	Obiettivo 1
Sicilia	1.602.203.250 Euro (Asse II Uso efficiente delle risorse naturali); 1.471.411.148 Euro (Asse III Valorizzazione delle identità culturali e delle risorse paesaggistico-ambientali per l'attrattività turistica e lo sviluppo); <i>Totale POR 6.539.605.100 Euro</i>	Obiettivo Convergenza	2.025.096.921 Euro (Asse I Risorse naturali) <i>Totale POR 8.459.909.318 Euro</i>	Obiettivo 1
Basilicata	180.000.000 Euro (Asse IV Valorizzazione dei beni culturali e naturali) 171.000.000 Euro (Asse V Energia e sviluppo sostenibile) <i>Totale POR 752.186.372 Euro</i>	Obiettivo Convergenza (Phasing out)	311.028.000 Euro (Asse I Risorse naturali) <i>Totale POR 1.696.070.000 Euro</i>	Obiettivo 1
<i>Totale PO FESR 2007-2013 Euro 24.094.550.091</i>			<i>Totale POR 2000-2006 Euro 31.136.517.100</i>	

Fonte: nostre elaborazioni su dati delle Regioni [2007].

Se qualche innovazione può registrarsi dal punto di vista dell'integrazione verticale, dal punto di vista dell'integrazione orizzontale le esperienze appaiono ancora meno mature e codificate. Lo sviluppo sostenibile, che ricordiamo per i nuovi regolamenti sui fondi strutturali rappresenta un principio trasversale insieme a quello delle pari opportunità, nel nuovo ciclo di programmazione trova declinazione in alcuni assi dei programmi operativi, attraverso un approccio settoriale, che sembrerebbe più di carattere aggregativo che

<sup>30</sup> Per approfondimenti sul tema dell'integrazione verticale si veda Berger e Steure [2005].

integrativo. Gli ambiti dei programmi dedicati alla promozione delle energie rinnovabili e alla conservazione e valorizzazione dei beni naturali e culturali sono orientati al perseguimento dei principali obiettivi di sostenibilità individuati nella strategia europea. Rappresentano inoltre tematiche oggetto di una programmazione inter-regionale aggiuntiva che vede la Puglia capofila per le energie rinnovabili e la Campania in materia di beni naturali e culturali.

Rispetto all'esperienza realizzata nel precedente periodo di programmazione, diversi sembrano essere gli elementi di discontinuità. In relazione alla quantità di risorse impiegate, alle modalità con cui sono state organizzate nei programmi regionali e alle modalità di interpretazione e attuazione degli strumenti finalizzati alla valutazione, al monitoraggio e all'apertura del processo decisionale.

L'approccio proposto, anche se ancora troppo di tipo settoriale, permette di toccare tematiche che, rispetto al precedente periodo quando erano demandate ad un unico asse dedicato alle risorse naturali, appaiono maggiormente integrate a quelle dello sviluppo. Nonostante qualche passo avanti, la sostenibilità nel QSN e nei programmi ad esso collegati, ancora troppo spesso sembra coincidere con la sostenibilità ambientale. L'integrazione poco o niente riesce a incidere in materie più complesse come ad esempio le modalità di produzione, la mobilità o i consumi. La possibilità di orientare gli altri settori di intervento viene affidata alle modalità di applicazione di alcuni strumenti di valutazione, selezione e partecipazione.

Una prima comparazione quantitativa fra l'attuale programmazione e il ciclo precedente evidenzia infatti una differente distribuzione e organizzazione delle risorse destinate agli obiettivi di sostenibilità dello sviluppo.

Occorre tuttavia ricordare che nel precedente periodo di programmazione le risorse dei diversi fondi (FESR e FSE) si integravano all'interno di un unico programma operativo (POR). Nonostante quindi una diminuzione complessiva delle risorse a disposizione delle Regioni del Mezzogiorno, derivante dal fatto che la Sardegna e la Basilicata sono uscite o in fase di uscita dall'obiettivo Convergenza, e dalla circostanza che la programmazione del fondo sociale ha seguito un percorso differente, le risorse destinate agli obiettivi di sostenibilità sembrano aumentare, non solo in percentuale sul totale ma anche in valore assoluto.

Per quanto concerne l'integrazione orizzontale all'interno dei programmi regionali, non molti passi avanti sembrano essere stati compiuti. La semplificazione operata attraverso l'approccio monofondo, non sembra favorire la concentrazione delle risorse e tanto meno la possibilità di attivare sinergie fra interventi materiali e immateriali su poche priorità ritenute strategiche. Anche se le risorse dal punto di vista quantitativo e del numero di settori coinvolti sembrerebbero aumentare, l'analisi congiunta della spesa in conto capitale delle regioni evidenzia che difficilmente tali risorse possano considerarsi aggiuntive, in molti casi finiscono per andare a sostituire quelle ordinarie<sup>31</sup>.

Nonostante i cambiamenti procedurali introdotti, rispetto al precedente ciclo di programmazione, non sembrano potersi rilevare innovazioni sostanziali nei processi di programmazione e attuazione degli interventi. La funzione di integrazione viene demandata agli strumenti di valutazione, monitoraggio e *accountability*, ma, una prima analisi di coerenza fra i principi di sostenibilità individuati nelle strategie europee, le priorità strategiche e i *target* definiti per gli obiettivi di servizio, evidenzia una non sempre chiara correlazione fra obiettivi, risultati attesi e azioni.

In verità, né i nuovi Regolamenti sui nuovi fondi strutturali (Reg. CE 1080 e 1082 del 2006), né gli Orientamenti Strategici per la Coesione 2007-2013, pur sottolineando l'importanza dello sviluppo sostenibile, hanno individuato specifiche modalità per favorire

---

<sup>31</sup> Si veda *EU Sustainable Development Strategy, 2007 Report - Contribution of the Member States-Italy*.

l'introduzione di un approccio integrato nella programmazione e gestione delle politiche di sviluppo, riservando poca attenzione alla declinazione dei principi nei territori di riferimento.

Tab. 3 - Comparazione % risorse per la sostenibilità ambientale nei PO

	Programmazione 2007-2013		Programmazione 2000-2006	
	N. Assi dedicati allo sviluppo sostenibile	% risorse economiche sul TOT PO	N. Assi dedicati allo sviluppo sostenibile	% risorse economiche sul TOT PO
Campania	2	33,9	1	25,2
Puglia	2	24,8	1	23,5
Sardegna	2	33,5	1	26,6
Calabria	3	31,0	1	26,8
Sicilia	2	47,0	1	23,9
Basilicata	2	46,7	1	18,3
<i>TOTALE ex Ob. 1</i>	<i>13</i>	<i>35,5</i>	<i>6</i>	<i>24,6</i>

Fonte: nostra elaborazione su dati delle Regioni [2007].

La programmazione 2007-13, in alcune aree del Mezzogiorno, sembra svilupparsi ancora in modo farraginoso, ruoli e competenze funzionali all'attuazione delle politiche di sviluppo comunitarie non sempre coincidono con quelli della ordinaria amministrazione/programmazione. Molto spesso le responsabilità prescindono dalle reali competenze degli uffici e delle strutture amministrative che troppo spesso sono costrette a ricorrere a interventi di assistenza tecnica di tipo consulenziale. Esiste ancora un problema nel rapporto fra indirizzo politico e responsabilità tecniche e amministrative. Molto spesso una sorta di amministrazione parallela finisce per consolidarsi, per sostituire le tradizionali strutture amministrative che, dal loro canto, al di là delle innovazioni formali, faticano a modificare il loro modo di operare e a recepire i nuovi approcci. L'applicazione degli strumenti di valutazione e *accountability* avviene ancora troppo spesso in modo rituale e la loro capacità di orientare i programmi risulta necessariamente limitata.

La scelta di agire le politiche secondo una logica monofondo non sembrerebbe al momento attuale in grado da sola di favorire l'attuazione del principio di integrazione, verticale e orizzontale, e di assicurare la necessaria concentrazione degli interventi. Le valutazioni restano troppo spesso esercizi solo formali, processi autoreferenziali utili ad adempiere a una procedura. Il monitoraggio degli interventi si concentra quasi sempre esclusivamente sulla capacità di spesa piuttosto che sui risultati e sugli impatti, non riuscendo quasi mai a orientare i programmi in fase di attuazione.

Se, al di là delle criticità richiamate, qualche passo avanti significativo si può registrare in tema di miglioramento della capacità amministrativa nel senso dell'integrazione verticale<sup>32</sup>, per quanto riguarda l'integrazione orizzontale le esperienze sembrano ancora troppo puntuali e sperimentali. Ancora una volta ci si affida a logiche aggregative, all'applicazione di strumenti di valutazione, di pianificazione e di *accountability* che tuttavia non sempre vengono interpretati e utilizzati in modo coerente. Anche quelle che sembrerebbe possano rappresentare buone esperienze, molto spesso terminano con il concludersi delle risorse aggiuntive dedicate (umane o finanziarie) e difficilmente riescono ad essere condivise e a trasformarsi da buone pratiche in vere e proprie azioni di sistema.

Anche se gli indirizzi europei suggeriscono oramai da tempo il rafforzamento di modelli partecipativi nelle scelte territoriali, spingendo verso un modello di *governance* fondato

<sup>32</sup> Per approfondimenti si vedano i rapporti del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione del 2006, 2007 e 2008.

sull'introduzione di strumenti innovativi, tali strumenti e modelli, in particolare in alcune aree come il Mezzogiorno d'Italia, trovano ancora notevoli difficoltà a diffondersi e a sedimentarsi. A informare le tortuose pratiche di preparazione e attuazione delle politiche di sviluppo. Le resistenze sono diverse e di varia natura, in alcuni casi mancano risorse (cognitive, culturali, economiche, professionali...). Provengono molto spesso da una sorta di pigrizia istituzionale che non accoglie facilmente l'innovazione, ma spesso tale pigrizia rischia di diventare un alibi per conservare privilegi e posizioni consolidate, finendo per perpetuare modalità consolidate di (ir)regolazione dello sviluppo [Messina P., 2001].

#### **4. Dai principi alle pratiche: strumenti e metodi per il monitoraggio e la valutazione**

In Italia, l'impianto delle nuove politiche di sviluppo, per il periodo 2007-2013, prevede uno schema di programmazione differente rispetto al passato. L'unitarietà della programmazione (di risorse europee, nazionali e regionali) nel Mezzogiorno, anche se non sempre adeguatamente interpretata, costituisce lo strumento definito a livello europeo per affrontare le sfide individuate per la politica regionale di sviluppo. I risultati andranno valutati, oltre che in relazione alle 10 priorità, determinate a livello nazionale, in riferimento agli obiettivi di servizio, intesi come fattori indispensabili per lo sviluppo dei territori: il livello di istruzione, i servizi idrici integrati, la gestione dei rifiuti urbani e la disponibilità di servizi socio-sanitari, rappresentano servizi essenziali per ampliare le opportunità degli individui e creare condizioni favorevoli per l'attrazione degli investimenti privati e diventano quindi obiettivi impliciti dei programmi. Il miglioramento degli indicatori ad essi collegati dovrebbe consentire la riduzione del divario con il resto del Paese. La loro osservazione evidenzia differenze tra le regioni meridionali e il resto del Paese che interessano non solo le dimensioni economiche più conosciute, come il PIL o il mercato del lavoro, ma anche l'offerta di beni e servizi disponibili per i cittadini, sempre più spesso ritenuti elementi essenziali per lo sviluppo dei territori. Rivedendo il meccanismo della premialità introdotto nel precedente periodo di programmazione e legato alla capacità di spesa, il CIPE, con la delibera n.82 del 2007, ha stanziato risorse pari a 3 miliardi di euro del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) da assegnare come premi alle Regioni del Mezzogiorno che conseguiranno gli obiettivi fissati (*target*) per il miglioramento dei servizi essenziali nei quattro ambiti strategici. Spostando l'attenzione dagli indicatori di realizzazione a quelli di risultato si prova a vincolare l'attuazione alle dinamiche prodotte sui territori dall'esecuzione dei programmi.

Il meccanismo di premialità legato agli obiettivi di servizio è forse la principale innovazione del nuovo ciclo di programmazione sia per la capacità di individuare obiettivi finali delle politiche che per il processo di cooperazione istituzionale con cui sono stati individuati i *target*. Resterebbe da osservare il contributo delle differenti politiche al loro perseguimento. La novità rispetto agli obiettivi di premialità del precedente periodo di programmazione, è che si fissano *target* vincolanti su obiettivi, espressi in termini di servizio reso (ai cittadini), e non più legati al miglioramento di una non sempre decifrabile capacità amministrativa, che troppo spesso ha finito per coincidere con la capacità di spesa, piuttosto che occuparsi della qualità dei risultati. Il meccanismo di decisione inter-istituzionale messo in piedi per l'individuazione dei *target* e per la definizione degli indicatori, rappresenta una prassi molto interessante, soprattutto se si considera la capacità di vincolare ai risultati finali i meccanismi incentivanti.

Anche se la selezione degli obiettivi di servizio solo in parte risulta coerente agli indirizzi proposti nella strategia europea per lo sviluppo sostenibile, la loro introduzione ha innescato una riflessione non solo teorica, ma anche operativa, sui nessi necessari tra politica di sviluppo, tradizionalmente concentrata sugli investimenti, e politica pubblica ordinaria, più assorbita dall'attenzione alla sostenibilità dell'azione corrente e ai modelli di gestione. Alle otto Regioni del Mezzogiorno e al Ministero dell'Istruzione è stato richiesto di predisporre

un Piano di azione in cui rappresentare i percorsi che intendono compiere per il raggiungimento degli obiettivi in relazione alla programmazione degli investimenti e alla gestione dei servizi. Poiché una chiave di successo del nuovo meccanismo è il coinvolgimento dei cittadini e delle parti economiche e sociali al fine di promuovere l'esercizio dei diritti di cittadinanza attiva, le modalità di pubblicità e comunicazione sui progressi risulteranno fondamentali, sia a livello centrale che a livello locale. Per la fase di attuazione gli strumenti e i meccanismi di gestione dei processi di partecipazione, oltre che di valutazione e di *accountability*, diventano ancora una volta fondamentali, affinché le innovazioni introdotte possano davvero contribuire al miglioramento delle politiche e allo sviluppo dei territori.

Il quadro di insieme risulta ancora più complesso se l'analisi si focalizza sulle attività e gli strumenti di implementazione degli interventi. Alla varietà degli strumenti di attuazione (Progetti Integrati, APQ, piani di sviluppo urbano ecc) si dovrà aggiungere la considerazione (forse banale) che il miglioramento degli indicatori relativi agli obiettivi di servizio e il raggiungimento dei *target* (riferiti al 2013 su 11 indicatori statistici), risulta strettamente correlata, per lo meno nel breve e medio periodo, alla capacità della politica ordinaria di farsi carico della missione dello sviluppo.

I nuovi approcci suggeriti per l'attuazione delle politiche di sviluppo si fondano sul ricorso a meccanismi premiali e sanzionatori, richiedendo l'introduzione di un adeguato sistema di valutazione e monitoraggio delle politiche e dei programmi. Del resto, le rilevanti trasformazioni sul fronte della domanda sociale e il rischio di una crisi di legittimazione delle istituzioni comunitarie, oltre che nazionali, costringono a definire da subito risultati tangibili e di facile comprensione per gli interventi oggetto di programmazione<sup>33</sup>.

Come specifica anche il Quadro Strategico Nazionale, la valutazione si rende necessaria al fine di migliorare ed eventualmente correggere l'azione pubblica non solo nella fase di impostazione della strategia ma anche rispetto agli strumenti di intervento e alle modalità attuative. Nella fase di impostazione delle strategie, la valutazione dovrebbe facilitare l'individuazione di obiettivi e azioni. Durante la fase di implementazione, l'esercizio valutativo assume il fine di supportare il perseguimento degli obiettivi prefissati, alimentando il dibattito pubblico e il confronto partenariale, per incrementare consapevolezza e fiducia di attuatori e destinatari e favorire la partecipazione dei differenti attori al raggiungimento degli obiettivi (Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, Giugno 2007). I processi di valutazione dovranno essere condotti mobilitando opportune capacità di ricerca, adottando un approccio partecipativo per le domande di valutazione, ricorrendo, oltre ai previsti sistemi di monitoraggio, a strumenti di supporto della conoscenza come la reportistica sull'andamento dei programmi, banche dati territoriali o ad analisi specifiche sulla evoluzione dei contesti.

Il QSN, individuando due temi trasversali di rilevanza nazionale oltre che comunitaria (sviluppo sostenibile e pari opportunità), fa riferimento ai processi di valutazione ex-ante e di selezione degli interventi, per fondare le scelte di programmazione sulla base di analisi delle esperienze pregresse e di coerenza ai principi trasversali. Tali processi si estendono alla politica regionale secondo modalità tese a rafforzare la pratica della programmazione unitaria fra iniziative nazionali e comunitarie. Le valutazioni in itinere ed ex-post interesseranno gli effetti prodotti dalle politiche pubbliche, attuate tramite i programmi finanziati da fonti comunitarie, nazionali o regionali. Il processo dovrebbe consentire di valutare gli impatti di differenti azioni, anche afferenti a programmi diversi, su un determinato territorio e sui servizi effettivamente forniti dall'azione pubblica. Per far questo la definizione della domanda valutativa dovrebbe avvenire sulla base delle esigenze del partenariato economico-sociale e dei portatori di interesse, oltre che politico-istituzionali,

---

<sup>33</sup> La prima verifica sugli 11 indicatori statistici individuati per monitorare i quattro obiettivi di servizio sarà effettuata nel 2009 e ogni anno sono previsti Rapporti annuali di esecuzione in relazione ai Piani di azione presentati dalle amministrazioni interessate.

tramite un approccio inclusivo. Le amministrazioni sono chiamate quindi a elaborare appositi piani di valutazione in cui esplicitare risorse, attività e tempistica delle azioni di valutazione e a dotarsi di adeguate competenze tecniche e amministrative per la loro corretta applicazione, attraverso l'internalizzazione delle esperienze maturate nel precedente ciclo di programmazione e attraverso interventi di *capacity building*<sup>34</sup>.

Le valutazioni in itinere ed ex-post possono essere commissionate da soggetti aventi responsabilità di coordinamento, programmazione o attuazione degli interventi, a livello centrale e regionale, ma si prevede anche la possibilità che alcune attività valutative possano essere commissionate e gestite a livello locale. È contemplata l'istituzione di sedi di coordinamento per la committenza delle valutazioni a livello regionale, centrale o multi-livello, compresi i Nuclei di Valutazione, per una integrazione fra le domande valutative e per un utilizzo reale dei risultati delle valutazioni. Le valutazioni potranno essere condotte sia internamente all'amministrazione che da soggetti esterni, nel rispetto dei requisiti di indipendenza di cui al Regolamento Generale sui Fondi Strutturali, con possibilità di raccogliere i giudizi del partenariato economico e sociale, nonché istituire momenti di auto-valutazione.

Nella prospettiva di favorire lo sviluppo sostenibile, le questioni ambientali dovranno essere poste alla base delle attività di valutazione a qualunque stadio della programmazione, nell'ottica di una reale integrazione della dimensione ambientale nelle politiche di sviluppo e di una maggiore consapevolezza degli impatti ambientali degli interventi, e la necessità di favorire la partecipazione in fase di programmazione e attuazione.

Nel ciclo 2000-2006 la funzione di integrazione della dimensione ambientale nella prospettiva della sostenibilità è stata perseguita attraverso l'applicazione della valutazione ambientale ex-ante, attraverso la collaborazione fra Autorità di Gestione dei programmi e Autorità Ambientale e in alcuni casi attraverso l'introduzione di criteri di selezione di volta in volta individuati. I risultati non sempre sono stati considerati adeguati e coerenti alle aspettative. L'Autorità Ambientale non disponeva di un mandato forte e delle necessarie competenze e la valutazione ambientale ex-ante ha finito per rappresentare più una generica relazione sullo stato dell'ambiente che uno strumento in grado di incidere nella definizione dei programmi.

Per la programmazione 2007-2013 la funzione di integrazione ambientale resta in capo alla Autorità Ambientale che affianca la Autorità di Gestione al fine di presidiare gli obiettivi di sostenibilità, senza tuttavia poter disporre di strumenti sempre adeguati. Per il nuovo ciclo di programmazione, per favorire il perseguimento dello sviluppo sostenibile, ci si affida all'applicazione di alcune direttive europee come quella sulla valutazione ambientale dei piani e programmi (Direttiva 2001/42/CE), le cui procedure andranno a integrare il processo di valutazione ex-ante del programma, e quella sulla partecipazione del pubblico nell'elaborazione dei piani e programmi con conseguenze in materia ambientale (Direttiva 2003/35/CE)<sup>35</sup>. L'arduo compito di favorire l'integrazione verticale e orizzontale e di orientare i programmi in direzione degli obiettivi di sostenibilità viene affidato principalmente all'esercizio valutativo, in particolare alla valutazione ex-ante e alla valutazione ambientale dei piani e programmi. Occorre tuttavia ricordare che in Italia, all'avvio del processo di programmazione, non risultavano ancora recepite a livello nazionale le direttive richiamate, costringendo le amministrazioni a farsi carico della loro

---

<sup>34</sup> Così come concordato da Amministrazioni centrali, Regioni, Città e Autonomie locali nelle "Linee Guida" elaborate nel 2005 per la costruzione del Quadro Strategico Nazionale.

<sup>35</sup> Il dibattito che in Europa accompagnò la definizione della direttiva condusse la Commissione ad escludere le politiche dal campo di applicazione delle procedure di valutazione ambientale, che in compenso diventano obbligatorie, a partire da luglio 2004, per tutti i piani e i programmi che comportano possibili incidenze di natura ambientale.

interpretazione e declinazione<sup>36</sup>. A livello europeo, l'entrata in vigore della direttiva sulla valutazione ambientale e la sua applicazione alla programmazione dei fondi strutturali, se da un lato ha favorito l'istituzionalizzazione della funzione di integrazione ambientale, dall'altro non sembra abbia inciso significativamente sui processi decisionali, non fornendo la direttiva indicazioni sul modello organizzativo da adottare per la definizione dei programmi (come incidono le valutazioni sui programmi?), e sulle modalità di applicazione degli strumenti nella fase di attuazione (cosa accade se si discostano dai risultati attesi?). L'introduzione delle due direttive è indice di un processo di diffusione delle innovazioni istituzionali legate allo sviluppo sostenibile che tuttavia, in particolare in alcune regioni, sembra seguire prioritariamente logiche induttive, di "isomorfismo coercitivo", che finiscono per favorire una interpretazione formale e rituale degli strumenti [Lanzalaco, 1995].

In Europa, le innovazioni istituzionali più interessanti molto spesso sono passate attraverso esperienze pionieristiche, portate avanti principalmente da amministrazioni locali attraverso sperimentazioni praticate in modo volontario, alle quali hanno fatto seguito studi e progetti di ricerca<sup>37</sup>. Anche in Italia la loro diffusione non è stata sempre preceduta da una prescrizione di tipo normativo. Differenti esperienze sperimentali, in particolare in alcuni contesti locali, hanno favorito l'introduzione di strumenti innovativi di *governance*. La diffusione delle pratiche innovative, sia quelle volontarie che quelle prescritte, non avviene in modo uniforme e omogeneo su tutto il territorio nazionale. Alcuni contesti, contraddistinti da una determinata cultura politica e da uno stile amministrativo che ha fatto della programmazione uno strumento fondamentale di governo del territorio, sembrerebbe trovino più facilità ad interpretare le innovazioni e applicare in modo coerente i nuovi strumenti [Messina, 2009]<sup>38</sup>.

## **5. Il principio di integrazione nei programmi di sviluppo delle regioni del Mezzogiorno<sup>39</sup>**

Tra le innovazioni introdotte particolarmente interessanti, ai fini del nostro ragionamento, ci sembrano quelle che si propongono come obiettivo la trasformazione delle esternalità ambientali da parametro rispetto al quale verificare una possibile compatibilità a elemento in grado di orientare le decisioni di pianificazione e programmazione, consentendo partecipazione e pubblicità nelle decisioni<sup>40</sup>. La valutazione ambientale di piani e programmi, conosciuta anche come valutazione ambientale strategica (VAS), rappresenta tra questi quello più maturo, maggiormente sperimentato e diffuso. Introdotta in Europa

---

<sup>36</sup> La Direttiva CE 42/01 è stata recepita in Italia dal D.Lgs 152/06 come modificato dal D.Lgs 4/2008 che ha risolto i problemi sollevati dal primo impianto normativo. Sembra opportuno ricordare che lo stesso legislatore ha inserito tra gli obiettivi della direttiva la promozione dello sviluppo sostenibile (art. 1).

<sup>37</sup> Si pensi ad esempio alla diffusione dell'Agenda 21 locale, del bilancio sociale, ambientale o di sostenibilità avvenuta in modo volontario a partire dalla sottoscrizione della Carta di Aalborg (1994) da parte delle amministrazioni locali.

<sup>38</sup> Per approfondimenti sulla diffusione degli strumenti di *governance* per lo sviluppo sostenibile si veda Fighera [2008 e 2009].

<sup>39</sup> Riportiamo all'interno del paragrafo i risultati di un'indagine realizzata per il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio dal Fornez sull'applicazione della VAS ai PO FESR delle Regioni del Mezzogiorno. I risultati dell'indagine, curata da Saturnino A. e Fighera P., sono stati presentati al XX Convegno annuale della Associazione Analisti Ambientali, il 24-25 gennaio 2008 a Milano e il 15 dicembre 2009 a Pozzuoli (NA) nell'ambito del Seminario "La VAS dei POR delle Regioni del Mezzogiorno".

<sup>40</sup> Per approfondimenti sull'introduzione degli strumenti di valutazione ambientale in Europa e in Italia si veda Fighera e Primerano [2008].

attraverso la Direttiva CE 42/01, dopo un lungo processo di analisi e discussione interno alle istituzioni europee, come la maggior parte degli strumenti di politica ambientale, anche la VAS trova la sua elaborazione originaria negli Stati Uniti, all'interno del *National Environmental Protection Act (NEPA - Section 102)* del 1969, il primo organico programma ambientale<sup>41</sup>.

In Italia, il processo di recepimento della direttiva è stato piuttosto complicato, preceduto da una serie di dibattiti sia a livello tecnico che politico. Nonostante l'incertezza del quadro legislativo e la varietà della regolamentazione regionale, la sua applicazione ai programmi di sviluppo ha trovato sostegno nelle esperienze realizzate a partire dal precedente periodo di programmazione<sup>42</sup>. Nell'ambito della programmazione 2000-2006 le Autorità Ambientali, anche attraverso l'attività della Rete Nazionale e il supporto di gruppi di esperti (*task force* appositamente selezionate e formate da una agenzia specializzata su richiesta del Ministero dell'ambiente), hanno sperimentato una procedura per l'integrazione ambientale fondata sull'applicazione di una valutazione ambientale. Attraverso un processo complesso, si è provato ad affiancare agli obiettivi di sviluppo obiettivi di sostenibilità ambientale con risultati tuttavia non sempre coerenti alle attese. Le Autorità Ambientali avevano il compito di collaborare con gli uffici della programmazione, di realizzare una valutazione ambientale ex-ante dei programmi, di suggerire l'adozione di specifici criteri di selezione sui singoli interventi e di definire indicatori per la valutazione ambientale intermedia e ex-post, per la fase di attuazione dei programmi.

L'operazione richiedeva l'introduzione di un nuovo modello organizzativo per la definizione e attuazione delle politiche di sviluppo. Per fare fronte alle carenze strutturali e alle necessità tecniche più volte segnalate del sistema amministrativo delle regioni del Mezzogiorno<sup>43</sup>, furono selezionati, formati e assegnati alle strutture delle Autorità Ambientali e delle Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale (ARPA), nuclei di esperti per rafforzare l'azione delle amministrazioni e favorire l'integrazione della variabile ambientale nella definizione e attuazione dei programmi. Il progetto promosso dal Ministero dell'Ambiente e attuato dal Formez (Programma Operativo Nazionale di Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema - Progetto Operativo Ambiente), considerato dall'OCSE una buona pratica in tema di *capacity building*, permise alle amministrazioni del Mezzogiorno di rispondere alle richieste dell'UE affiancando ai programmi, valutazioni non solo socio-economiche ma anche di natura ambientale<sup>44</sup>. L'iniziativa si fondava sull'innesto di 7 gruppi di lavoro multidisciplinari, *task force* regionali, divisi in due differenti nuclei operativi, uno a supporto delle ARPA e uno delle regioni dell'Obiettivo 1, con un gruppo centrale che operava presso il Ministero dell'ambiente con funzioni di raccordo e coordinamento con le amministrazioni regionali e con le altre amministrazioni centrali coinvolte nella attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno. Nonostante le rilevanti difficoltà e alcune resistenze al cambiamento riscontrate in alcune delle amministrazioni coinvolte, l'esperienza permise a tutte le amministrazioni regionali del Mezzogiorno di fare fronte alle emergenze e

---

<sup>41</sup> Sulle differenti metodologie per le valutazioni ambientali interessante la ricostruzione proposta in Lee e Walsh [2002]. Per una ricostruzione della sua introduzione in Europa si veda Boscolo [2002].

<sup>42</sup> Ci si riferisce all'esperienza delle Autorità Ambientali per i Fondi Strutturali il cui ruolo e la cui funzione veniva richiamata nel Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006.

<sup>43</sup> Una ricerca commissionata dalla Commissione Europea, "Ambiente e Fondi Strutturali nelle Regioni del Mezzogiorno in Italia 2000-2006", rilevava che fino al 1999 non in tutte le regioni era presente un Assessorato all'Ambiente. Il numero di addetti alle problematiche ambientali risultava ancora molto ridotto, in particolare nel Mezzogiorno dove la funzione dell'Autorità Ambientale nelle Regioni Obiettivo 1, veniva svolta in media da 0,7 unità, un funzionario, di nomina politica, che svolgeva il compito a tempo parziale. Sul tema della capacità amministrativa a supporto delle politiche ambientali in Italia si veda Dente e Lewanski [2002].

<sup>44</sup> In sede comunitaria i POR erano stati approvati con l'indicazione di rivedere i processi di valutazione ambientale ex-ante considerati inadeguati. Il processo si concluse nel 2002 consentendo alle regioni il riconoscimento della spesa fino ad allora sostenuta con l'attuazione dei PO.

sperimentare modalità innovative nella attuazione dei programmi di sviluppo. L'operato delle Autorità Ambientali, e quindi dei nuclei di supporto, soffriva di una legittimazione istituzionale non sempre adeguata al ruolo e alle funzioni richieste. L'esperienza, al di là delle criticità riscontrate, ha rappresentato un utile punto di partenza per affrontare l'applicazione della VAS ai sensi della direttiva CE 42/01 ai nuovi programmi di sviluppo. E infatti, durante la fase di impostazione dei programmi operativi, gli stessi gruppi di esperti hanno collaborato al processo di definizione e valutazione, partecipando alla redazione del rapporto ambientale e in alcuni casi gestendo le consultazioni delle autorità pubbliche e dei privati.

L'esperienza realizzata nella applicazione della Direttiva 2001/42/CE ai programmi operativi 2007-2013 rappresenta, in Italia, ma più in generale in Europa, il primo grande esperimento di applicazione su larga scala della valutazione ambientale. Nel Mezzogiorno, dopo un avvio che lasciava ben sperare, il processo di valutazione che nel dettato della direttiva dovrebbe accompagnare lo sviluppo del programma in tutte le sue fasi, sembra essersi interrotto. I gruppi di lavoro a supporto delle amministrazioni, selezionati e formati nell'ambito della precedente programmazione, sono stati internalizzati ma riallocati su altre funzioni. Se a questo si aggiunge che i nuovi programmi di assistenza tecnica e le azioni di sistema, viaggiano molto spesso su binari separati, quasi mai realmente integrati fra loro, si comprende la scarsa attenzione che la questione delle competenze finisce per rivestire<sup>45</sup>.

Anche se la VAS, rispetto all'esercizio di valutazione ambientale praticato nel precedente periodo di programmazione, rappresenta uno strumento maggiormente codificato, la capacità dello strumento di integrare i programmi con obiettivi di sostenibilità appare ancora limitata a causa di esperienze troppo puntuali e competenze non sempre disponibili nelle amministrazioni.

L'osservazione degli esiti dei processi di programmazione nelle regioni del Mezzogiorno e delle modalità di interpretazione dello strumento valutativo, evidenzia alcune differenze sia in relazione alle metodologie adottate che nell'applicazione di alcuni istituti fondamentali della valutazione ambientale come la considerazione di alternative ragionevoli, l'informazione sulla decisione o le procedure per favorire la partecipazione<sup>46</sup>.

Le interviste realizzate ad alcuni testimoni privilegiati rivelano alcune criticità nell'attuazione dell'esercizio valutativo che lasciano intendere una non sempre adeguata interpretazione dello strumento. Gli obiettivi ambientali integrati nei programmi operativi sono stati mutuati dalla programmazione comunitaria e nazionale, quasi mai sono stati declinati nel contesto e definiti in termini di *target* (quantificati), attraverso un inquadramento strategico di livello regionale. La partecipazione ha riguardato quasi esclusivamente il livello tecnico, interno alle amministrazioni. L'individuazione delle autorità con competenza ambientale e il coinvolgimento del pubblico nel processo di programmazione e valutazione non sempre sono avvenuti in modo adeguato. Le misure previste per il monitoraggio non sembrano capaci di reindirizzare il processo durante la fase di attuazione degli interventi e non sempre hanno trovato spazio e risorse adeguate nei Piani di valutazione messi a punto dalle amministrazioni. Un aspetto fondamentale della VAS

---

<sup>45</sup> Un elemento di criticità nell'applicazione della VAS ai PO è rappresentato proprio dalle competenze a disposizione delle amministrazioni. I nuclei di esperti selezionati e formati ad hoc, in tutte le Regioni, sono stati internalizzati dalle amministrazioni ma sono impiegati in altre attività e funzioni (molto spesso sono stati trasferiti alle ARPA). Se da un lato questo può essere considerato un risultato positivo che consentirà di capitalizzare le esperienze maturate su altre funzioni amministrative, dall'altro non favorisce la continuità in termini di conoscenze e competenze a disposizione costringendo le amministrazioni a nuovi investimenti per selezionare nuovi gruppi di lavoro che tuttavia andranno formati in modo adeguato.

<sup>46</sup> Le analisi e i dati che si presentano sono il frutto di un'osservazione prolungata dei processi di valutazione ambientale dei PO nelle regioni del Mezzogiorno. I primi risultati delle indagini sono stati presentati nell'ambito del XX Convegno annuale dell'Associazione Analisti Ambientali, Milano 24-25 gennaio 2008. Si veda Saturnino e Fighera [2008].

riguarda l'informazione che occorre mettere a disposizione del pubblico per favorire la partecipazione consapevole e il tempo concesso per le consultazioni delle autorità con competenze ambientali e per raccogliere osservazioni e pareri della cittadinanza. L'osservazione di alcuni elementi del processo di programmazione e valutazione ambientale nelle regioni del Mezzogiorno, presenta un panorama molto eterogeneo, lasciando intravedere differenze rilevanti di declinazione del fenomeno di europeizzazione delle regioni<sup>47</sup>.

Tab. 4 - La partecipazione nei processi di VAS dei PO FESR 2007-2013

Regione	Osservazioni e pareri	Giornate per la consultazione
Lombardia ( <i>benchmark</i> )	15	30
Sicilia	0	8
Puglia	6	30
Molise	4	13
Basilicata	8	30
Calabria	5	15
Campania	37	30
Sardegna	11	7

Fonte: nostra elaborazione su dati Formez 2008

L'impressione generale che ne deriva è che non sempre ci sia stata una adeguata volontà di aprire i processi decisionali e di considerare le criticità che il Rapporto Ambientale, che accompagna i programmi operativi, aveva evidenziato. In quasi tutti i casi osservati si è optato per una modalità di gestione dei processi di partecipazione non particolarmente inclusiva: le consultazioni sono avvenute per lo più attraverso l'uso delle tecnologie informatiche, l'informazione che avrebbe dovuto accompagnare il processo non sempre è risultata realmente accessibile.

Un elemento di criticità comune è individuabile nel rapporto, spesso non collaborativo, fra i responsabili della programmazione e i referenti per la valutazione ambientale. Il risultato è stato che le valutazioni hanno potuto prendere in esame programmi già definiti non affiancando, come suggerisce la dottrina, il processo di programmazione al fine di integrarlo e migliorarlo. Sono state molto spesso più subite che utilizzate come strumento di supporto alle decisioni.

In realtà la situazione varia notevolmente a seconda del contesto. Per quanto concerne le consultazioni ad esempio si va da un arco temporale di sette giorni della Sardegna, o degli otto della Sicilia, ai trenta della Puglia, della Basilicata, della Campania e della Lombardia, che in questa indagine rappresenta il *benchmark* di riferimento (tab. 4). L'indagine rileva una bassa propensione e abitudine alla partecipazione comune un po' a tutto il sistema politico e amministrativo delle regioni del Mezzogiorno. Nonostante alcune differenze in alcuni casi sostanziali, le pratiche sembrano essere accomunate da un pericoloso fenomeno di convergenza formale che rischia di svuotare di significato i principi e di delegittimare oltre che le politiche, gli stessi strumenti valutativi. Un'applicazione meramente rituale dell'esercizio valutativo contribuirà infatti solo ad appesantire le prassi amministrative, senza migliorare le decisioni programmatiche. Nelle esperienze osservate si osservano alcuni

<sup>47</sup> Sul rapporto fra europeizzazione e valutazione ambientale non sono disponibili molti approfondimenti. Interessante l'analisi proposta sul caso studio della Turchia in Unalan e Cowell [2009].

aspetti critici comuni che occorrerà monitorare e su cui bisognerà approfondire analisi e osservazioni:

- le misure di monitoraggio previste per la fase di attuazione dei programmi non sono quasi mai definite attraverso l'esplicitazione di ruoli e responsabilità (quasi in tutti i casi è presente solo una bozza del piano di monitoraggio e il ruolo delle ARPA non viene adeguatamente esplicitato);
- l'individuazione e selezione delle alternative avviene solo in modo formale (nella maggior parte dei casi si è valutata esclusivamente l'alternativa zero, in assenza del PO);
- la valutazione viene percepita come momento distinto dalla programmazione e non come parte integrante del processo di programmazione;
- i tempi e le modalità scelte per favorire la partecipazione rischiano di risultare troppo esclusive per gli attori locali (quasi esclusivo utilizzo di strumenti ICT);
- l'informazione e la disponibilità di indicatori, l'organizzazione e la scala dei dati, non sempre risultano coerenti con i bisogni conoscitivi (il quadro conoscitivo è ancora frammentato e ad una scala di dettaglio non adeguata per i bisogni della programmazione).

L'applicazione di uno strumento maggiormente codificato, non sembra mutare di molto il quadro rispetto all'esperienza realizzata nel precedente periodo di programmazione. Nonostante le criticità rilevate, a detta dei protagonisti, l'esperienza rappresenta comunque una pratica interessante, non solo per la natura e l'oggetto delle valutazioni, che ricordiamo si riferiscono a programmi di una certa complessità e rilevanza, per risorse e interessi in gioco, ma soprattutto per la complessa macchina organizzativa che ha consentito di attivare.

In Italia il processo di istituzionalizzazione del paradigma dello sviluppo sostenibile non sembrerebbe dispiegarsi sempre in modo coerente e omogeneo su tutto il territorio nazionale [Pizzimenti, 2008]. Una prima analisi sembrerebbe suggerire logiche simili a quelle che sta seguendo il processo di europeizzazione nelle regioni, ma le osservazioni richiedono ulteriori approfondimenti.

Il caso osservato sembra indicare che la sostenibilità resti più un problema (del settore ambiente) che un'opportunità. L'approccio non sembra ancora maturo, le esperienze molto spesso non trovano un coordinamento che consenta alle innovazioni di uscire dalle buone pratiche per diventare vere azioni di sistema. Del resto la stessa strategia nazionale del 2002 resta un programma di settore, al quale sembra essere mancata l'ambizione e l'autorevolezza necessaria<sup>48</sup>. Il processo di revisione della strategia, richiesto dall'UE, sembra restare al palo, quando avviato non ha trovato una *leadership* istituzionale adeguata, restando un esercizio amministrativo autoreferenziale. L'approccio sembra ancora caratterizzato da frammentarietà, reattività e formalismo burocratico [Lewanski, Dente, 2002] e la bassa istituzionalizzazione, in particolare nelle regioni meridionali, solo in parte sembra essere stata superata [Freddi, 2000].

In realtà, in alcune aree del Paese le resistenze al cambiamento sembrano più facili da superare. Alcuni sistemi politici e amministrativi sembrano maggiormente in grado di sperimentare e adottare metodologie e strumenti innovativi che, oltre ad incidere sulle modalità di organizzazione e gestione dei processi decisionali, vanno a modificare le tradizionali modalità di regolazione dello sviluppo. Le differenze da più parti evidenziate fra Nord e Sud relative agli indici di sviluppo e alle prestazioni dei sistemi amministrativi, sembrano riproporsi anche nelle modalità di declinazione delle metodologie e di attuazione degli strumenti. Le differenze emergono in modo ancora più evidente se l'osservazione si

---

<sup>48</sup> Alcune innovazioni interessanti per quanto riguarda la strategia nazionale e quelle regionali sembrano essere state introdotte dal correttivo al decreto legislativo 152 del 2006 approvato a gennaio 2008.

sposta in direzione di altri strumenti, quelli volontari, non previsti da direttive o dall'ordinamento nazionale, ma suggeriti attraverso comunicazioni, linee guida o semplici raccomandazioni<sup>49</sup>.

Le differenti caratteristiche dei sistemi amministrativi, la cultura politica e amministrativa, le capacità, le competenze che caratterizzano i contesti amministrativi a livello locale sembrano giocare un ruolo rilevante nella diffusione dei principi oltre che nelle modalità di declinazione degli strumenti che finisce per determinare l'interpretazione del paradigma della sostenibilità. La diffusione e sedimentazione degli strumenti, secondo alcuni autori, è fortemente legata alla diffusione di una nuova idea di ambiente e di sviluppo, a un nuovo approccio culturale che fatica a diffondersi e a diventare senso comune [La Camera, 2003; Beato, 1993, 1997; Giovannelli, Di Bella, Coizet, 2005a, 2005b].

Le politiche del passato in alcuni contesti sembrerebbero influenzare ancora troppo quelle del presente. Le logiche consolidate faticano ad essere superate e a lasciare spazio ai nuovi approcci e ai nuovi strumenti che, quando non previsti dall'ordinamento, raramente riescono a superare la fase sperimentale. Non poche resistenze sembrano manifestarsi in particolare in quei contesti che, meno di altri, sono riusciti in passato ad affermare una propria identità e a sviluppare capacità di governo dei processi di sviluppo. In tali contesti le "pigrizie" istituzionali possono sommarsi alle inefficienze tecniche e amministrative, finendo per alimentare fenomeni clientelari e di corruzione di cui l'esperienza dei rifiuti in Campania rappresenta l'ultima e la più eclatante delle manifestazioni<sup>50</sup>.

Nonostante tutte le difficoltà e le resistenze al cambiamento, le pratiche di valutazione ambientale sembra abbiano contribuito a innescare processi di apprendimento organizzativo e istituzionale su cui varrebbe la pena soffermarsi. Anche se il perseguimento dello sviluppo sostenibile richiede investimenti materiali considerevoli, la declinazione dei principi non sembra possa dipendere esclusivamente dalla disponibilità di fondi aggiuntivi o finanziamenti dedicati. La leva finanziaria rappresenta senza dubbio una leva fondamentale ma sono di altro tipo le risorse necessarie per introdurre le profonde innovazioni che la corretta interpretazione del concetto richiederebbe.

L'osservazione dei dati relativi agli indicatori di prestazione ambientale segnala per il sud del Paese andamenti ancora non allineati alla media europea e nazionale, lasciando prefigurare ulteriori costi occulti per i cittadini di queste aree e le loro amministrazioni. Alla carenza o inadeguatezza dei servizi (da quelli sociali a quelli ambientali) si andranno a cumulare il disagio socio-culturale, i carenti livelli di istruzione e la non adeguata preparazione delle strutture tecniche e amministrative che rischiano di vanificare ogni sforzo di innovazione [Ronchi, 2007]<sup>51</sup>. Molte amministrazioni regionali fanno ancora fatica a programmare e a realizzare quanto previsto sia in termini di realizzazioni (attività) che di risultati (obiettivi) e ancor di più faticano a programmare bene. I motivi naturalmente sono diversi e complessi ma non possono prescindere da alcune caratteristiche peculiari del sistema politico e amministrativo locale che già Putnam [1993] nel suo noto lavoro sulla tradizione civica delle regioni, aveva avuto modo di evidenziare.

I risultati finora ottenuti dalle politiche e dalla applicazione degli strumenti presenta un quadro di luci ed ombre. Anche se si segnala un'attenzione crescente allo specifico tema dello sviluppo sostenibile, quasi sempre lo si interpreta come sinonimo di sostenibilità ambientale, evidenziando un certo ritardo culturale oltre che tecnico e amministrativo. Altre realtà in Europa, anche attraverso profonde innovazioni politiche e istituzionali, sembra

---

<sup>49</sup> Per approfondimenti si veda Fighera [2009].

<sup>50</sup> Ai fini del ragionamento proposto, per cogliere i limiti di alcuni strumenti utilizzati nel precedente ciclo di programmazione è utile ricordare che proprio sulla tematica della gestione dei rifiuti la Regione Campania ha ricevuto nel 2004 una premialità per la sua capacità di attuazione dei programmi.

<sup>51</sup> Si vedano i dati riportati dall'APAT nell'Annuario dei dati ambientali 2007 o il Rapporto del 2007 sul contributo dell'Italia alla Strategia europea per lo Sviluppo Sostenibile.

abbiano prodotto i cambiamenti necessari a coniugare equamente ecologia, economia ed equità sociale in un unico ragionamento<sup>52</sup>. Altrove, le resistenze al cambiamento sembrano superate e i sistemi politici e amministrativi sembrano maggiormente in grado di governare la complessità dei fenomeni in corso partecipando in modo più consapevole alla sfida che la realizzazione di un nuovo modello di sviluppo sembrerebbe imporre ai territori e ai governi locali.

## 6. La sostenibilità dello sviluppo nelle strategie e nei programmi in Puglia

Le difficoltà rilevate in alcune delle regioni del Mezzogiorno nell'introduzione degli strumenti innovativi e nella declinazione del principio di integrazione, verticale e orizzontale, non sembrano risparmiare anche altri contesti, costringendo ad analisi più puntuali. Inoltre, anche all'interno della stessa macro-area si segnalano differenze significative nella declinazione della nuova generazione di politiche e di strumenti che meriterebbero approfondimenti specifici, sia per la comprensione dei fenomeni, che per l'individuazione di possibili interventi<sup>53</sup>.

La regione Puglia rappresenta un caso studio interessante per differenti motivi. È una delle poche regioni in cui l'avvio del nuovo ciclo di programmazione è coinciso con un nuovo mandato del governo regionale. All'interno delle regioni in ritardo di sviluppo, viene comunemente considerata come una delle più dinamiche. L'attenzione che nel programma di governo dell'attuale amministrazione è stata posta sul tema della partecipazione, sulla valutazione delle politiche e sulla messa in discussione del modello di sviluppo<sup>54</sup>, sembrerebbe inoltre lasciare intravedere un fenomeno che alcuni autori definirebbero di modernizzazione (selettiva) della politica<sup>55</sup>. Alcuni interrogativi nascono immediatamente. Se si dovesse verificare che realmente tale fenomeno è in atto, in che modo e misura è possibile ricondurre tale processo al nuovo ciclo politico e quanto viceversa va ascritto ad altre tipologie di fenomeni che attraversano i territori e interessano il sistema politico e amministrativo, in particolare a livello locale, come ad esempio il processo di europeizzazione e l'assunzione del paradigma della sostenibilità?

Dal punto di vista analitico si tratterà di verificare le ipotesi attraverso una ricostruzione dei processi e delle dinamiche in corso. Dagli obiettivi agli strumenti, si dovranno enucleare

---

<sup>52</sup> Un certo dinamismo e una certa sensibilizzazione verso tali temi da parte delle città europee si registrava già a partire dal 1994 con le adesioni alla "Carta delle Città Europee verso la Sostenibilità" (Carta di Aalborg). Nel 2004, in occasione della Conferenza "*Inspiring Futures - Aalborg+10*", i governi locali europei aderenti alla Campagna "*European Sustainable Cities&Towns*" confermarono la visione condivisa di un futuro sostenibile per le loro comunità, per città inclusive, prospere, creative e sostenibili, che offrissero una buona qualità di vita a tutti i cittadini e ne consentissero la partecipazione. Gli *Aalborg commitments* sono specificati nel documento "Aalborg+10 - Inspiring future" adottato nel 2004, si tratta di impegni assunti per dare attuazione ai principi della Carta di Aalborg.

<sup>53</sup> Sul tema delle differenze nell'ambito del Mezzogiorno, interessante l'analisi proposta in Faraoni, [2004].

<sup>54</sup> Si veda N. Vendola, *Una Puglia migliore. Dichiarazioni programmatiche per il governo della Regione Puglia*. Bari, 21 giugno 2005, dove in relazione al tema della valutazione si legge "Sappiamo bene quanto la diffusione della cultura e della pratica della valutazione sia uno degli strumenti più efficaci di miglioramento della qualità dell'azione amministrativa, e dunque intendiamo promuovere azioni sistematiche di valutazione delle politiche al fine di verificarne l'efficacia, l'efficienza, l'equità e la sostenibilità; e anche con l'obiettivo ambizioso ma irrinunciabile di accrescere la capacità di apprendimento e la responsabilità sociale delle nostre strutture politiche e amministrative.

<sup>55</sup> Richard Benedix ha definito la *modernizzazione selettiva* quel processo in cui la selezione della classe politica viene subordinato ai contenuti di un programma, ispirato alla risoluzione dei problemi collettivi e vincolato alla sua attuazione, e in cui l'amministrazione della cosa pubblica funzioni impiegando criteri relativamente universalistici.

gli assunti e le logiche sottese alle scelte effettuate. Solo in un secondo momento l'analisi potrà essere portata in profondità per ricostruire i processi attivati dalle politiche e il sistema di azione collegato alla loro realizzazione. Adottando un approccio tipico della *policy analysis*, sarà possibile in questo modo ricostruire le logiche e le modalità di funzionamento della rete di relazioni fra gli attori coinvolti attraverso una prospettiva di tipo *bottom-up*. In questa sede proveremo a fornire i primi indirizzi per un approfondimento più ampio che, solo attraverso il contributo di differenti discipline, potrà assumere la finalità di migliorare la conoscenza dei fenomeni e suggerire possibili interventi operativi, confrontando la logica sottesa alle decisioni formali con la logica di regolazione della rete di attuazione del processo.

Anche la Puglia, come tutte le regioni impegnate nella sfida della programmazione unitaria delle politiche di sviluppo, si è dotata di un documento strategico per orientare i programmi di sviluppo e per dare seguito agli indirizzi europei e alle priorità nazionali. Il Documento Strategico Regionale della Regione Puglia, oltre ad esplicitare obiettivi e a definire priorità, individua alcuni elementi di criticità da tenere in considerazione per la nuova programmazione delle politiche di sviluppo<sup>56</sup>.

La strategia, prendendo le mosse dai risultati del precedente periodo di programmazione e da alcuni elementi distintivi del contesto territoriale, ha individuato tre obiettivi generali che, ad una prima analisi, sembrano essere strettamente correlati alla Strategia Europea per lo sviluppo sostenibile: rafforzare i fattori di attrattività del territorio, migliorando l'accessibilità, garantendo servizi di qualità e salvaguardando le potenzialità ambientali, promuovere l'innovazione, l'imprenditoria e lo sviluppo dell'economia della conoscenza e dell'innovazione, realizzare condizioni migliori di occupabilità, di coesione ed inclusione sociale. Per il raggiungimento degli obiettivi si richiede una rinnovata azione politica e amministrativa.

Gli obiettivi individuati dalla strategia rappresentano un utile riferimento per i programmi ma non risultano definiti in modo quantitativo, in termini di risultati da raggiungere, su cui poter impostare una valutazione delle politiche, oltre che dei programmi, dei piani e dei progetti (si pensi alle aree vaste). Si configurano quindi come priorità, che, anche se coerenti con le priorità europee e nazionali e con il paradigma dello sviluppo sostenibile, rischiano di non essere utili per l'esercizio valutativo e per una efficace condivisione con i tecnici o i cittadini.

La centralità del ruolo del sistema politico e amministrativo risulta essere ben esplicitata nella strategia regionale di sviluppo che lo definisce come una "nevralgica infrastruttura dello sviluppo" su cui occorrerà intervenire con un "massiccio e diffuso investimento formativo per rimpiazzare un'obsoleta cultura del controllo burocratico con un moderno tessuto di competenze orientate al cambiamento". La trasparenza, l'apertura, l'efficacia dell'azione amministrativa, rappresentano uno dei pilastri su cui, a detta di molti osservatori, si fonda lo sviluppo sostenibile e nell'ambito della strategia regionale di sviluppo rappresentano un elemento da cui non si potrà prescindere per impostare un nuovo modello di sviluppo. La ridefinizione della relazione tra pubblica amministrazione regionale, sistema delle autonomie locali e sistema della cittadinanza attiva, rappresentava nella strategia regionale un fattore fondamentale su cui intervenire. Tuttavia solo in parte le problematiche da più parti evidenziate sono state affrontate e risolte.

Dal punto di vista del sistema amministrativo regionale uno sforzo rilevante è stato fatto attraverso la Legge 15/2008 sulla trasparenza e attraverso la riorganizzazione della struttura amministrativa attorno a macro aree che, in gran parte, coincidono con gli assi del PO FESR. Il progetto GAIA si è posto l'obiettivo di riformare le modalità organizzative a livello

---

<sup>56</sup> In particolare si rilevava l'eccessiva frammentazione degli obiettivi progettuali, la compartimentazione e burocratizzazione degli interventi e la non adeguata capacità valutativa in fase di impostazione dei programmi.

regionale<sup>57</sup>. Alla riorganizzazione avviata, tuttavia, non sembra abbia fatto seguito un adeguato investimento sulle competenze delle risorse umane chiamate a operare nella nuova organizzazione, limitando la capacità innovativa del modello proposto. L'ambizioso progetto di riassetto complessivo della macchina amministrativa non interessa solo il livello regionale, e anche se si sviluppa a prescindere dalla programmazione comunitaria, viene pienamente integrato nell'impostazione dell'asse VIII del PO FESR che prevede una serie di interventi a supporto delle amministrazioni locali, nodi di una rete che costituisce un sistema amministrativo moderno, in grado di rispondere ai bisogni e alle domande del territorio. Dal punto di vista dell'intervento sul sistema amministrativo delle autonomie locali, la strada sembra in realtà ancora tutta da percorrere e le modalità con cui la programmazione strategica di area vasta è stata interpretata, evidenzia tutti i ritardi accumulati nella costruzione della rete degli attori sul territorio. I limiti in termini di capacità e competenze a disposizione del sistema amministrativo e sociale si amplificano in modo rilevante nei contesti locali.

Dal punto di vista delle analisi e delle proposte, la strategia, coerentemente con la dottrina, definisce il sistema politico-amministrativo come fattore strategico per intervenire sul modello di sviluppo e il principio di integrazione orizzontale come principale strumento di attuazione. In particolare nel DSR si legge che «gli interventi promossi nel periodo 2007-2013 devono puntare a rafforzare le sinergie potenziali tra tutela dell'ambiente e crescita economica e sociale, contribuendo ad inserire la tematica ambientale in modo orizzontale in tutte le tipologie di interventi (sia per quanto concerne gli obiettivi di tutela, risanamento e valorizzazione, sia per quanto riguarda la ricerca ed il contributo alla creazione di nuova occupazione). In tale ambito si ribadisce l'importanza dell'integrazione del fattore ambiente nelle politiche settoriali di sviluppo economico e sociale, in modo da realizzare l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, così come indicato dal Consiglio europeo di Goteborg».

*Tab. 5 - Declinazione della sostenibilità nel DSR Puglia*

Sviluppo	12
Sviluppo urbano	5
Crescita	2
Mobilità	1
Gestione	1
Turismo	2
Agricoltura	1
Ambiente	1
Sociale	1

Fonte: nostra elaborazione su DSR Puglia 2007-2013

In relazione a quella che viene definita la quarta dimensione dello sviluppo sostenibile, la dimensione istituzionale e organizzativa, nel caso della Puglia, alcune innovazioni sembrano rilevarsi. Una prima lettura del DSR evidenzia diverse convergenze in direzione del paradigma della sostenibilità che tuttavia andranno verificate con analisi più di dettaglio. La ricostruzione del quadro strategico evidenzia una certa sensibilità nei confronti dei temi e dei principi proposti dal paradigma della sostenibilità. Si tratterà di verificare che alle intenzioni seguano azioni coerenti oltre a risultati concreti. L'aggettivo sostenibile compare per ben 26 volte all'interno del testo della strategia regionale di sviluppo, andando a qualificare una notevole varietà di sostantivi (tab.5). Se da un lato appare interessante rinvenire diversi rimandi alla prospettiva della sostenibilità dello sviluppo, dall'altro occorre sottolineare che quasi mai gli obiettivi di sostenibilità assumono una dimensione quantitativa che espliciti i risultati da raggiungere, rischiando di cadere in quella che molti definiscono la retorica della sostenibilità.

<sup>57</sup> Avviato con l'approvazione della decreto del Presidente della Giunta regionale n. 161 del 22/02/2008.

Anche se il quadro strategico regionale sembra incardinarsi in modo coerente nell'alveo degli indirizzi di livello sovraordinato, nazionali ed europei, recependo molte delle suggestioni proposte dal paradigma della sostenibilità, appare difficile verificare quanto e in che modo le politiche stiano contribuendo al reale raggiungimento degli obiettivi (attuazione del principio di integrazione verticale) e quanto l'aggettivo sia realmente in grado di cambiare i connotati dei numerosi sostantivi che nella strategia va a qualificare (attuazione del principio di integrazione orizzontale).

Nella declinazione della strategia nei programmi operativi, rilevanti sforzi sono stati compiuti, senza tuttavia che ciò abbia condotto a risultati sempre evidenti, soprattutto se si considera la capacità di orientare i piani e gli altri strumenti di attuazione. L'integrazione verticale sembrerebbe spesso diventare il semplice recepimento di indirizzi sovraordinati che rischiano peraltro di fermarsi a livello di amministrazione regionale. L'integrazione orizzontale sembra essere più un obiettivo da raggiungere attraverso l'aggregazione di settori coerenti con le tematiche dello sviluppo sostenibile (energia e risorse naturali), che un risultato del processo di valutazione e programmazione dei programmi e dei piani di attuazione.

Nel PO FESR della regione Puglia le tematiche ambientali vengono affrontate nell'ambito degli assi "Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali ed energetiche per lo sviluppo" e "Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo"<sup>58</sup>. Nello specifico, l'asse II tratta lo sviluppo di energie rinnovabili e il risparmio energetico, tematica su cui sembra molto concentrarsi l'amministrazione regionale, tanto da essere anche oggetto di un programma inter-regionale di cui la Puglia è la regione capofila. La gestione delle risorse idriche, la gestione dei rifiuti, la bonifica dei siti inquinati, la difesa del suolo e la prevenzione da rischi naturali e tecnologici risultano oggetto dell'asse. In particolare, si vogliono garantire condizioni di sostenibilità ambientale dello sviluppo e livelli adeguati di servizi ambientali, per popolazione e imprese; aumentare la quota di energia da fonti rinnovabili, promuovere il risparmio energetico e migliorare l'efficienza. Si aspira a un impiego più razionale delle risorse economiche attraverso interventi strutturali a scala di bacino o sottobacino, evitando interventi puntuali, nonché ad un'articolazione per macrosettori (difesa da pericolosità geomorfologica, dalle alluvioni, sistemazione aree in dissesto, difesa delle coste).

L'asse IV, invece, ha quale obiettivo specifico il miglioramento della attrattività del territorio regionale a fini turistici, tramite integrazione tra politiche ambientali e culturali e strategie per l'ospitalità turistica. L'obiettivo specifico viene poi declinato in quattro obiettivi operativi: promozione dell'economia turistica attraverso qualificazione e diversificazione dell'offerta turistica integrata ed azioni di marketing; tutela e valorizzazione di beni storico-culturali; promozione di infrastrutture e servizi per attività culturali; sostegno e sviluppo delle aree naturali protette e attuazione della Rete Natura 2000.

Anche se la Puglia si è segnalata, nell'ambito dell'avvio del ciclo di programmazione 2007-13, come una delle regioni in cui maggiori sono state le occasioni di coinvolgimento e partecipazione nella definizione dei programmi operativi, l'approccio in direzione dello sviluppo sostenibile appare ancora troppo un approccio di tipo settoriale e l'attuazione dei programmi lascia prefigurare diversi elementi di criticità. Anche se l'istituzione dei tavoli tematici, in fase di impostazione della strategia, ha permesso di raccogliere pareri e osservazioni di cui si è provato a tenere conto in fase di definizione dei programmi e anche se a tali tavoli, in una logica di integrazione, ha partecipato in modo attivo anche l'Autorità Ambientale regionale che è stata anche incaricata di seguire il processo di valutazione ambientale del programma ai sensi della direttiva CE 42/01, l'approccio sembra ancora un approccio settoriale, di tipo ripartivo piuttosto che preventivo e precauzionale.

Il processo di integrazione inter-settoriale (integrazione orizzontale) passa, anche in questo caso, attraverso la collaborazione fra Autorità Ambientale e Autorità di Gestione e

---

<sup>58</sup> Cfr. Regione Puglia (2007), Programma Operativo FESR Puglia, 2007-2013, Ottobre 2007.

attraverso l'applicazione dell'esercizio valutativo. In questo caso i rapporti fra gli attori (fra chi programma e chi valuta) appaiono più semplici rispetto ad altri contesti, forse per l'incardinamento della funzione di integrazione nella direzione competente in materia di valutazione ambientale o forse semplicemente grazie ad una maggiore sensibilità dell'AdG derivante dall'incarico svolto nel precedente periodo di programmazione dal responsabile<sup>59</sup>.

Per quanto concerne l'applicazione della direttiva sulla valutazione ambientale i limiti e le criticità rilevati per le altre regioni del Mezzogiorno, sembrano rinvenibili anche nell'esperienza pugliese. Nonostante alcuni elementi distintivi che sembrano indicare alcune discontinuità rispetto alle altre realtà del Mezzogiorno. L'elaborazione del rapporto ambientale, che ha accompagnato la redazione del programma operativo, non ha consentito di introdurre obiettivi espliciti e quantificati, rimandando alla successiva fase di programmazione (piani annuali o pluriennali e piani strategici di area vasta) e alla loro attuazione, la declinazione di maggior dettaglio delle indicazioni e degli orientamenti finalizzati a garantire l'integrazione ambientale. Qualche passo in avanti sembra essere stato fatto invece attraverso l'introduzione di specifici criteri, coerenti con le problematiche e le priorità individuate in fase di analisi iniziale, utili a selezionare tutti gli interventi.

Dal punto di vista della partecipazione, come si evince anche dall'osservazione dei meccanismi di coinvolgimento realizzati nell'ambito della valutazione ambientale sintetizzati nella tabella 4, gli sforzi compiuti sono considerevoli, anche se i risultati non sempre hanno rispettato le aspettative. Una prima analisi dell'esperienza pugliese, nella declinazione delle politiche e degli strumenti presenta un quadro interessante più rispetto alle modalità di interpretazione delle metodologie, che tuttavia alterna luci e ombre, che rispetto ai risultati. In tema di miglioramento della capacità amministrativa alcuni passi avanti sembrerebbero infatti essere stati fatti ma diversi restano gli elementi di criticità che occorrerà monitorare.

Il processo di valutazione ambientale in Puglia è stato avviato sin dalla fase di impostazione della strategia, aumentando quindi le possibilità di orientare il programma in direzione di obiettivi di sviluppo compatibili con quelli sociali e ambientali. Anche se la sua formalizzazione è avvenuta solo all'inizio del 2007, dal punto di vista sostanziale i processi di programmazione e valutazione sono andati avanti di pari passo. Si tratta dell'unico caso rilevato dall'indagine, in cui il processo di valutazione ambientale è partito quasi contemporaneamente al processo di impostazione del programma<sup>60</sup>. In tutti gli altri casi regionali, la valutazione è stata vissuta come un processo esterno alla programmazione, avviata quando il programma era già ben strutturato, non permettendo quindi possibilità di scelte differenti, a seguito delle risultanze dell'esercizio valutativo. Nell'esperienza pugliese la funzione di integrazione orizzontale è stata perseguita sin dalla fase iniziale attraverso la valutazione degli impatti potenziali, considerando tre distinte alternative di programma. La partecipazione dell'Autorità Ambientale, oltre che ai tavoli tecnici, ai successivi forum con il partenariato ha sicuramente favorito il processo. Quanto ciò abbia contribuito al miglioramento della programmazione, è difficile da valutare ma di sicuro ha consentito un confronto più trasparente e maggiormente rappresentativo degli interessi in campo, segnando una rilevante discontinuità rispetto al passato oltre che rispetto alle altre realtà osservate, dove molto spesso l'unica alternativa considerata è stata quella in assenza di programma. Viceversa, per quanto concerne la fase di attuazione, una prima analisi dei processi attualmente in corso, evidenzia alcuni elementi di criticità che rischiano di rendere vani gli sforzi finora compiuti. Anche se praticati molto attraverso il web, i momenti di partecipazione, organizzati in fase di definizione del programma, non hanno trovato continuità nella fase di attuazione o di monitoraggio degli interventi. I principali momenti di

---

<sup>59</sup> Il dirigente responsabile della gestione del PO FESR 2007-2013, nel ciclo di programmazione 2000-2006 ha svolto il ruolo di Autorità Ambientale.

<sup>60</sup> La *task force* di supporto all'Autorità Ambientale ha infatti partecipato a tutti i tavoli tecnici per la definizione del Documento Strategico Regionale, durante i quali sono state anche definite le modalità di avvio del processo di VAS (2 tavoli per ogni tematica per un totale di 18 incontri).

partecipazione, a valle dell'approvazione del programma, hanno riguardato la pianificazione strategica di area vasta<sup>61</sup>. Tali strumenti non rappresentano come avrebbero dovuto reali strumenti di attuazione e di declinazione territoriale delle priorità, partendo dai bisogni dei territori. Si configurano piuttosto come un passaggio di scala dalla programmazione comunitaria alla pianificazione per ambiti territoriali sub-regionali o di settore (come ad esempio i trasporti).

Il processo di pianificazione strategica di area vasta rappresenta un ulteriore elemento distintivo nel processo di *governance* delle politiche di sviluppo regionale ma sembra presentare non poche criticità. Nelle intenzioni avrebbe dovuto favorire l'integrazione degli obiettivi territoriali all'interno del quadro programmatico, in una visione condivisa dello sviluppo. Il processo sembra in realtà continuare a perpetuare modalità consolidate di regolazione dello sviluppo e di distribuzione delle risorse. Inoltre, troppo spesso, e non solo nell'esperienza pugliese, i piani strategici soffrono di un approccio settoriale oltre che urbano-centrico, favorito anche dall'origine stessa della *policy* da cui traggono origine<sup>62</sup>.

Per quanto riguarda la fase di attuazione del programma, il tema del monitoraggio rappresenta un elemento di criticità che, anche a causa di un rapporto non sempre lineare fra amministrazione regionale e strutture tecniche di supporto, come, nel caso delle tematiche ambientali, con l'ARPA Puglia, rischia di far venire meno il carattere di sistematicità del processo di valutazione, depotenziando lo strumento ai fini dell'integrazione. A fine dicembre 2009, a metà del ciclo di programmazione, i sistemi di monitoraggio del programma (e non solo quello ambientale), risultavano ancora in fase di definizione, a differenza di altri contesti dove il piano di monitoraggio risultava essere già stato approvato. Il depotenziamento degli strumenti valutativi che deriverebbe da una non corretta interpretazione della funzione del monitoraggio, oltre a vanificare tutti i tentativi di miglioramento della capacità amministrativa e della programmazione, rischia di ostacolare il dibattito pubblico su questioni di estrema rilevanza come il modello di sviluppo, le sue dinamiche e i suoi impatti nei territori, non rendendo disponibili informazioni e dati affidabili e verificabili.

Anche se il raggiungimento di obiettivi ambiziosi e complessi posti dal paradigma della sostenibilità, come ad esempio quelli sul cambiamento climatico, in realtà dipende in maniera molto rilevante dalle strategie europee ma soprattutto nazionali di investimento pubblico, dalle procedure regolamentari, dalle specifiche politiche in alcuni settori strategici come ad esempio l'istruzione, la ricerca scientifica o la produzione energetica, il caso della Puglia sembra suggerire che i contesti locali rispondono in modo diversificato ai fenomeni in corso.

Le trasformazioni socio economiche, organizzative e istituzionali, che le politiche europee inducono nei differenti sistemi amministrativi ai differenti livelli di governo, si manifestano e si producono in modo diseguale, anche all'interno delle singole esperienze nazionali, andando ad incidere in modo significativo sui risultati delle politiche. In questo quadro, va sottolineata l'importanza dell'Unione Europea come fattore di cambiamento istituzionale e amministrativo, di stabilizzazione delle relazioni fra Stati nazionali, governi locali, governo del territorio e programmazione dello sviluppo. L'architettura proposta per il nuovo processo di programmazione implica la sedimentazione di uno schema logico di tipo incrementale. Un approccio di tipo "cognitivo" alle politiche pubbliche che dalle analisi conduca all'ideazione, all'implementazione e quindi al monitoraggio e alla valutazione dei risultati, che divengono il punto di partenza di un nuovo ciclo di *policy*. Si tratta di un insieme di attività complesse che richiedono capacità istituzionali, tecniche, scientifiche e gestionali che molto spesso non sono presenti nelle amministrazioni del Mezzogiorno. Solo

---

<sup>61</sup> Per una ricostruzione del processo di pianificazione di area vasta si veda Moro [2009].

<sup>62</sup> Si ricorda infatti che la pianificazione strategica di area vasta nasce in Puglia, come nelle altre regioni del Mezzogiorno da un'iniziativa del CIPE, attraverso la delibera 35 del 2004, coordinata e portata avanti dal ministero dello sviluppo e dal ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

un insieme di competenze multidisciplinari sembra in grado di poter dare coerente attuazione al modello proposto ma quasi mai è possibile osservare un investimento coerente sulle competenze e sul modello organizzativo.

La questione del modello di sviluppo, le modalità di attuazione del processo di europeizzazione, la riforma del sistema politico e amministrativo, rappresentano temi che non potranno restare esclusi dal dibattito sul futuro del Mezzogiorno. Ulteriori analisi e comparazioni dovranno approfondire e tentare di comprendere le relazioni fra le innovazioni istituzionali e organizzative e i risultati e gli impatti delle politiche, dal punto di vista istituzionale, economico, sociale e ambientale, senza per questo legittimare quello che alcuni definirebbero lo “slittamento dei fini” [La Spina, 2007]. Rispetto alle innovazioni politiche e amministrative, come suggerisce Donatella della Porta [2008], si tratterà di riflettere sugli specifici vantaggi (o svantaggi) delle varie sperimentazioni, ponendo particolare attenzione alla qualità discorsiva dei processi decisionali inclusivi (quanto è informato il discorso?), alla reale inclusività delle arene partecipative (chi viene coinvolto e chi no?) e al grado di *empowerment* dei cittadini nel processo decisionale (quanti poteri decisionali hanno le nuove arene e quali sono gli effetti delle deliberazioni?).

## Bibliografia

- Baker S., Kousi M., Richardson D., Young S. (a cura di) 1997, *The politics of sustainable development: theory, policy and practice within the European Union*, New York, Routledge.
- Barca F., 2006, *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Roma, Donzelli.
- Barca F., 2006b, “Istituzioni e sviluppo: lezioni dal caso italiano”, in *Stato e Mercato* n. 1/2006, Bologna, Il Mulino.
- Beato F., 1993, *Rischio e mutamento ambientale globale. Percorsi di sociologia dell'ambiente*, Milano, Franco Angeli.
- Beato F., 1997, “Crisi ambientale, sviluppo sostenibile, equità”, in E.V. Trapanese (a cura di), *Sociologia e modernità*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- Berger G., Steure R., 2005, “National Strategies for sustainable development and the implication on the regional level: overview of experiences with vertical policy integration in Europe”, *paper* presentato a *ECPR Joint Sessions*, Granada.
- Bobbio L., 2000, “Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana”, in *Stato e Mercato* n.58, Bologna, Il Mulino.
- Bolgerini S., 2006, *Come le Regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*, Bologna, Il Mulino.
- Bologna G., 2004, “Verso una scienza della sostenibilità”, in *Equilibri*, n. 1, Bologna, Il Mulino.
- Boscolo E., 2002, “La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi: dalla VIA alla VAS”, in *Urbanistica e appalti*, n. 10, Milano, Ipsoa.
- Capano G., Giuliani M., 1996, *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Nis.
- Capozza I., Garrone G., 2004, “Environmental policies in decentralising governmental system: the Italian experience”, *paper* presentato al *Simposium Environmental policies in decentralising governmental system: country studies in a comparative perspective*, Alghero 17, 20 marzo.
- Carter N., 2001, *The politics of environment*, Cambridge University Press.

- Della Porta, 2008, "La partecipazione nelle istituzioni: concettualizzare gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipativa", in *Partecipazione e Conflitto*, n. 0, Milano, Franco Angeli.
- Dente B., Lewanski R., 2002, "Italy in Capacity Building" in Weidner H., Janicke M. (a cura di), *National Environmental Policy*, Berlino, Springer Verlag.
- Diamanti I., 2007, "La democrazia degli interstizi", in *Rassegna Italiana di Sociologia* n.3, Bologna, Il Mulino.
- Donolo C., 2005, "Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di politiche", in *Stato e Mercato*, n. 1, 70, Bologna, Il Mulino.
- Faraoni N., 2004, "Coesione politica e dinamismo economico nel Mezzogiorno contemporaneo", in *Stato e Mercato*, n. 1, 70, Bologna, Il Mulino.
- Fighera P., 2008, "Sistemi locali e sostenibilità dello sviluppo in Europa", in Saturnino A. (a cura di), *Strumenti di accountability integrati*, Catanzaro, il Rubettino.
- Fighera P., 2009, "Per uno sviluppo locale sostenibile: sperimentare innovazione", in Messina P. (a cura di), *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova, CLEUP.
- Fighera P., Primerano R., 2008, *Procedure per VIA, VAS e IPPC*, in A. Buonfrate (a cura di) *Il codice dell'ambiente*, Torino, UTET.
- Freddi G., 2000, "La politica dell'ambiente: tra innovazione e continuità", in Di Palma G., Fabbrini S., Freddi G., *Condannata al successo. L'Italia nell'Europa integrata*, Bologna, Il Mulino.
- Giovannelli F., Di Bella I., Coizet R. (a cura di), 2005a, *Ambiente condiviso. Politiche territoriali e bilanci ambientali*, Milano, Edizioni Ambiente.
- Giovannelli F., Di Bella I., Coizet R. (a cura di), 2005b, *Contabilità Ambientale: uno strumento per lo sviluppo sostenibile*, Milano, Edizioni Ambiente.
- Greco N., 2007, *Costituzione e regolazione. Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, Bologna, Il Mulino.
- Hirschman A.O., 1995, *Come complicare l'economia*, Bologna, Il Mulino.
- Ieraci G., 2003, "Intelligence needs, valutazione politica e integrazione europea", in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2-3, Roma, Carocci.
- La Camera F., *Sviluppo Sostenibile. Origini, teoria e Pratica*, Roma, Editori Riuniti 2003.
- La Spina A., 2007, "Politiche per il Mezzogiorno e riforma amministrativa", in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, Bologna, Il Mulino.
- Lafferty W. M., Hovden E., 2003; "Environmental policy integration: towards an analytical framework", in *Environmental Politics*, n.12 (3), New York, Routledge.
- Lafferty W., 1995, "The implementation of sustainable development in the EU", in *Proceedings of the Political Studies Association*, n.3, Belfast.
- Lanzalaco L., 1998, "Istituzioni nazionali, istituzioni locali e diversificazione dei modelli di sviluppo: spunti per un'interpretazione neoistituzionalista", in *Sviluppo locale*, n. 5(7), Torino, Rosenberg & Sellier.
- Lanzalaco L., 1995, *Istituzioni, organizzazioni, potere. Introduzione alla analisi istituzionale della politica*, Roma, NIS.
- Latouche S., 2006, *Come Sopravvivere allo Sviluppo, Dalla decolonizzazione dell'immaginario economico alla costruzione di una società alternativa*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Latur B., 1998, "To modernise or ecologise? That is the question", in Baraun B., Castree N. (a cura di), *Remaking reality. Nature at the Millennium*, London, Routledge.
- Lee E., Walsh F., 2002, "Strategic Environmental Assessment: an Overview", in *Project Appraisal*, n. 7.
- Lenschow A., 2002, *Environmental policy integration: Greening sectoral policies in Europe*, London, Earthscan.
- Lewanski R., 1997, *Governare l'ambiente*, Bologna, Il Mulino.

- Liberatore A., 1997, "The Integration of sustainable development objectives into EU policy making", in Baker S., Kousi M., Richardson D., Young S. (a cura di), *The politics of sustainable development: theory, policy and practice within the European Union*, New York, Routledge.
- Meadowcroft, 1997, "Planning for sustainable development: Insights from the literature of political science", in *European Journal of Political Research*, n. 31, Wiley Interscience
- Meadows D.H. et al., *I Limiti dello sviluppo*, Milano, Mondadori, 1972.
- Messina P., 2001, *Regolazione politica dello sviluppo locale. Veneto e Emilia Romagna a confronto*, Torino, UTET.
- Messina P. (a cura di) 2001, *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma, Carocci.
- Messina P., 2005, "Temi di ricerca sulle culture di governo locali e le politiche per lo sviluppo", in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 1, Bologna, Il Mulino.
- Messina P. (a cura di), 2009, *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova, CLEUP.
- Morlino L., Fargion V., Profeti S., 2006, *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Moro G., *Regione Puglia: i piani di Area Vasta*, in C. Bevilacqua, C. Trillo (a cura di), *Il profilo territoriale nella programmazione 2007-2013*, Roma, Materiali Formez, 2009.
- Pellizzoni L., De Marchi B., Ungaro D., 2001, *Il rischio ambientale*, Bologna, il Mulino.
- Pielke Jr. R.A., *Scienza e politica. La lotta per il consenso*, Roma, Laterza 2005.
- Pitkin H., *The concept of representation*, University of California Press, 1972.
- Pizzimenti E., "Do Paradigms Matter?" *L'istituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile in Italia (1992-2006)*, "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche" n.1/2008, Bologna, Il Mulino.
- Profeti S. (2006), *La politica di coesione in Europa*, in Morlino L. et al. (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Putnam R.D., 1993, *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano, Mondadori.
- Radaelli C.M., 1995, "The role of Knowledge in the policy process", *Journal of European Public Policy* vol. 2.2, New York, Routledge.
- Rhodes, R. A. W., 1997, *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Rossi N., 2005, *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea di Mezzogiorno*, Roma, Laterza.
- Saturnino A., Fighera P., 2008, "L'uso della VAS nella nuova programmazione 2007-13, dai propositi ai primi risultati: le regioni italiane ex obiettivo 1", paper presentato al *XX Convegno annuale dell'Associazione Analisti Ambientali*, Milano, 24-25 gennaio.
- Spaargaren G., Mol A.P.J. , Buttel F.H. (a cura di), 2000, *Environment and Global Modernity*, Londra, SAGE Publications.
- Trigilia C., 2005, *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Roma, Laterza.
- Turner R.K., Pearce D.W., Bateman I., 1994, *Environmental Economics: an elementary introduction*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- Unalan D., Cowell R.J., 2009, "Europeanization, Strategic Environmental Assessment and the Impacts on Environmental Governance", in *Environmental Policy and Governance*, n. 19, Wiley Interscience.
- Valentin A., Spangenberg J., 1999, *Indicators for sustainable communities*, Wuppertal Institute.
- Viesti G., 2009, *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Roma, Laterza.
- Viesti G., Prota F., 2006, *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino.
- Vino A., 2007, "Politiche pubbliche e innovazione amministrativa", in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, Bologna, Il Mulino.

Von Homeyer I., Knoblauch D., 2008, "Environmental policy integration and multilevel governance", *paper n. 31, Ecologic Institute for International and European Environmental Policy*, Berlino, EPIGOV.

