

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

Facoltà di Scienze Politiche

Corso di laurea Specialistica in
Politiche dell'Unione Europea



**LE POLITICHE EUROPEE PER LO SVILUPPO
SOSTENIBILE E L'EUROPEIZZAZIONE DELLE
REGIONI: IL CASO DEL VENETO**

Relatore: Ch.mo Prof. Patrizia Messina

Laureanda: Giulia Vanin

Anno Accademico 2007-2008

SOMMARIO

Introduzione.....	5
Capitolo I – La politica ambientale dell’Unione Europea.....	11
1. La questione ambientale: Stoccolma, Rio e Johannesburg	13
2. La sostenibilità dello sviluppo nell’Unione Europea	23
2.1 Il Consiglio europeo di Göteborg	26
3. Gli strumenti europei per la sostenibilità ambientale	34
Capitolo II – Politiche per lo sviluppo sostenibile e indicatori	43
1. Quali politiche per lo sviluppo sostenibile?.....	45
2. Misurare la sostenibilità	51
2.1 Inadeguatezza del PIL come indicatore di sostenibilità e benessere	52
2.2 La contabilità ambientale.....	56
2.3 Gli indicatori di sostenibilità.....	60
3. Una valutazione degli indicatori.....	77
Capitolo III – L’ europeizzazione della Regione Veneto attraverso la politica ambientale	83
1. L’ europeizzazione delle Regioni tramite le politiche.....	85
2. L’ impatto dell’ europeizzazione sul modo di regolazione del Veneto: un’ ipotesi interpretativa	93
3. La crisi del modo di regolazione del Veneto e la nuova stagione di programmazione regionale: la spinta europea	101
4. La politica ambientale europea e l’ adeguamento della <i>policy</i> regionale alle direttive comunitarie	107
5. La rilevazione sul campo realizzata attraverso le interviste	116
6. Quale europeizzazione della politica ambientale della Regione Veneto?	124
Conclusioni.....	133
Abbreviazioni	139
Allegato 1 – Struttura ed articolazione dell’ Agenda 21	141
Allegato 2 – La mappa del Benessere Interno Lordo (BIL).....	144

Allegato 3 – <i>Genuine Progress Indicator</i> (GPI): elementi di correzione rispetto al <i>PIL</i>	145
Allegato 4 – Traccia per le interviste (Questionario A)	146
Allegato 5 – Traccia per le interviste (Questionario B)	148
Allegato 6 – Lista delle interviste condotte durante il periodo ottobre-novembre 2007	149
Bibliografia.....	151

INTRODUZIONE

L'Unione Europea sta attraversando, ormai da una decina di anni, un profondo processo di revisione che interessa un po' tutti gli ambiti, da quello istituzionale ai modelli organizzativi, dagli strumenti agli approcci, processo che riguarda l'intero modello di sviluppo del processo di costruzione dello spazio pubblico europeo.

L'Unione Europea è chiamata oggi a rispondere e a confrontarsi con il processo di globalizzazione, che porta con sé la conseguente necessità che essa si adatti ai processi di innovazione tecnologica, alla liberalizzazione degli scambi, all'invecchiamento della popolazione e, *last but not least*, alla crisi energetica ed ecologica. Per far fronte soprattutto alle sfide del processo di globalizzazione l'UE ha iniziato quindi ad impegnarsi a perseguire politiche e iniziative per lo sviluppo sostenibile.

La crescente attenzione nei confronti della necessità di perseguire uno sviluppo sostenibile, in grado cioè di garantire alle generazioni presenti di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità che le generazioni future soddisfino i loro, ha portato l'UE a sviluppare una serie di strumenti per la sostenibilità dello sviluppo. Come vedremo, questi sono giunti oggi alla terza generazione anche se continuano ad essere ampiamente utilizzati quelli che si riferiscono alle prime due generazioni e alle relative idee di ambiente a cui rimandano.

L'imperativo della sostenibilità ha inoltre indotto l'Unione Europea e le diverse organizzazioni internazionali ad identificare e sviluppare opportuni indicatori al fine di monitorare i progressi verso lo sviluppo sostenibile. La diffusione di indicatori, metodi e modelli è infatti essenziale per sostenere i processi decisionali in materia ambientale e nell'ultimo decennio si è sviluppata un'azione considerevole in tal senso. Questa è nata essenzialmente dalla sempre maggiore presa di coscienza che il PIL non è più in grado

di valutare la sostenibilità degli andamenti: esso ci dice che stiamo crescendo (economicamente) ma non se la nostra qualità della vita e il benessere siano parimenti aumentati.

Le nuove politiche, le nuove idee e i nuovi strumenti sembrano produrre innovazioni molto interessanti non solo nelle agende politiche ma anche e soprattutto nelle tradizionali modalità di azione e organizzazione della pubblica amministrazione.

L'orizzonte della sostenibilità sembra rappresentare quindi una sfida, un obiettivo non più eludibile per tutte le istituzioni di governo; essa diventa l'orizzonte di riferimento all'interno del quale incardinare le politiche e le iniziative dei differenti livelli di governo.

In questo scenario, le regioni sembrano svolgere un ruolo di primo piano. In quanto attori più vicini ai cittadini esse devono rendersi attive nella diffusione delle politiche e degli strumenti per la sostenibilità e devono altresì essere in grado di recepire adeguatamente le direttive e le strategie che vengono promosse a livello comunitario. Le regioni sono il livello territoriale immediatamente sottostante a quello statale, il più rilevante per dimensioni e rilevanza politico-amministrativa, e molte delle politiche comunitarie le investono in modo diretto.

Partendo dal presupposto che l'Europa produce delle profonde trasformazioni sui soggetti politici che essa coinvolge, sia in termini formali che sostanziali, le regioni sono condizionate dalla presenza stessa degli istituti comunitari. Questa influenza si esercita attraverso una serie di pressioni, definite *pressioni all'adattamento*, che riguardano ormai ogni aspetto della vita comunitaria e che coinvolgono il livello statale come quello regionale e locale. Queste pressioni sono incardinate all'interno del concetto di *europaizzazione*, che cerca di analizzare l'influenza reciproca tra ambito comunitario e ambito interno, sia statale che substatale.

Il processo di europeizzazione può essere quindi considerato come un interessante punto di partenza per analizzare il livello di adattamento di ogni singola regione.

In questa sede ho deciso di concentrarmi sulla mia regione, il Veneto.

Il Veneto si è caratterizzato per la presenza sul territorio di una forte tradizione culturale e politica, di matrice cattolica: la cosiddetta subcultura politica bianca. Il governo locale è quindi caratterizzato da uno stile amministrativo non interventista e dal prevalere di una regolazione comunitaria dello sviluppo che privilegia la fitta rete di associazioni di categoria collaterali al partito di governo locale. Esso fa scarso uso della programmazione come strumento di regolazione, privilegiando politiche distributive a pioggia e, data la forte presenza di associazioni di rappresentanza collaterali, le istituzioni politiche locali godono di un'autorità e un prestigio limitati.

In questo contesto quindi il processo di europeizzazione si fa particolarmente interessante, in primo luogo per l'inadeguatezza degli istituti regionali di fronte ai cambiamenti introdotti dall'UE, e in secondo luogo per la scarsa conoscenza e diffidenza che buona parte della classe politica regionale nutre per l'Europa.

Partendo da questi presupposti, la ricerca si è quindi concentrata su una particolare *policy*, quella ambientale e di sviluppo sostenibile, e sul livello di europeizzazione della Regione in questo ambito.

Parte integrante dello studio è costituita da alcune interviste che ho avuto la possibilità di condurre durante un periodo di stage effettuato presso l'Ufficio per i Rapporti Comunitari del Consiglio regionale del Veneto. Le interviste sono state dirette ad alcuni consiglieri regionali, tutti membri della Commissione per l'Ambiente, e a funzionari della Giunta regionale (Direzione Pianificazione territoriale e parchi e Segreteria ambiente e territorio). Infine, mi sono rivolta anche all'Agenzia Regionale per la Prevenzione e la Protezione Ambientale del Veneto (ARPAV) dove ho

intervistato la responsabile del Settore per la prevenzione e la comunicazione ambientale.

Le interviste e l'esperienza in Consiglio regionale si sono rivelate un interessante, nonché unico, punto di osservazione del processo di europeizzazione della Regione Veneto. Come vedremo, la situazione non appare ancora ben delineata: se da un lato sembra che la classe amministrativa sia più pronta ed aperta ad un cambiamento, e quindi recepisca maggiormente le spinte provenienti dall'UE, dall'altro la classe politica sembra ancora ben lontana da comprendere questo fenomeno.

Il primo capitolo di questo lavoro è dedicato alla politica ambientale dell'Unione Europea e in particolare alle novità introdotte dal Consiglio europeo di Göteborg. Una riflessione è stata inoltre fatta sugli strumenti europei per la sostenibilità ambientale, indispensabili affinché questa si diffonda all'interno degli Stati europei.

Il secondo capitolo è invece dedicato alle politiche per lo sviluppo sostenibile ed agli indicatori di sostenibilità. Come vedremo, nel corso del tempo tra le istituzioni di ogni livello è cresciuta la consapevolezza che fosse necessario sviluppare opportuni indicatori per monitorare i progressi verso lo sviluppo sostenibile. Per troppo tempo infatti il PIL è stato utilizzato come indicatore di sostenibilità, ma esso oggi non sembra più essere in grado di offrire un'indicazione del benessere di una data società e della sua evoluzione; ci dice che stiamo crescendo quantitativamente ma non se ci stiamo sviluppando qualitativamente. Per ovviare a questa evidente mancanza del PIL sono stati quindi sviluppati una serie di indicatori alternativi della qualità della vita, che sono stati analizzati e valutati sulla base della loro attendibilità.

Il terzo capitolo infine è dedicato all'europeizzazione della Regione Veneto attraverso la politica ambientale. Vedremo quindi l'impatto dell'europeizzazione sul modo di regolazione del Veneto, soprattutto nell'ambito della nuova stagione di

programmazione, e il successivo adeguamento della *policy* regionale alle direttive comunitarie con particolare riferimento alla politica ambientale. Ci soffermeremo quindi sui nuovi documenti programmatori regionali e sulla rilevazione sul campo condotta attraverso le interviste.

Questa tesi si colloca all'interno di un più ampio progetto di ricerca sull'europeizzazione della Regione Veneto, al quale mi collego con l'augurio che questo possa servire a fare del Veneto una regione più europea.

Vorrei qui ringraziare l'Ufficio Rapporti Comunitari del Consiglio regionale del Veneto, ed in particolare la Dott.ssa Arianna Zanon e Pietro Pegoraro per la presenza ed il sostegno che hanno saputo offrirmi. Un ringraziamento particolare va anche al Dott. Roberto Valente, per avermi più volte aiutata e seguita durante questa esperienza, ed al Presidente della Commissione per i Rapporti Comunitari, Raffaele Zanon, per la sua disponibilità e per avermi ospitata all'interno dei suoi uffici. Un sentito grazie anche alla Professoressa Patrizia Messina, per avermi offerto la possibilità di vivere questa esperienza e per avermi seguita durante questo lavoro di ricerca. A tutti gli intervistati, infine, va un vivo ringraziamento per la loro disponibilità a partecipare con la loro esperienza diretta.

CAPITOLO I
LA POLITICA AMBIENTALE DELL'UNIONE EUROPEA

1. La questione ambientale: Stoccolma, Rio e Johannesburg

La questione ambientale comincia ad assumere particolare rilevanza essenzialmente a partire dagli anni Sessanta e Settanta, periodo in cui nascono le prime associazioni ambientaliste come *World Wildlife Found* (1961), *Friends of the Earth* (1969) e *Greenpeace* (1971) nelle quali vengono adottate le prime importantissime misure normative di protezione ambientale.

Sempre in questi anni, su iniziativa del Club di Roma (un'associazione volontaria formata nel 1968 da un gruppo internazionale di trenta tra scienziati, educatori, economisti, umanisti, industriali e funzionari di stato) viene avviata una riflessione sui limiti dello sviluppo e i problemi della crescita associati a quelli ambientali e sociali. In particolare, il Club di Roma affiderà ad un gruppo di ricercatori l'incarico di realizzare uno studio, presso il *Massachusetts Institute of Technology* (Mit), per indagare cause e conseguenze a lungo termine della crescita di cinque grandezze: popolazione, capitale industriale, produzione di alimenti, consumo di risorse naturali e inquinamento.

I risultati dello studio *The Limits to Growth* furono pubblicati a New York ¹ nel 1972 e sottolinearono come, senza un cambiamento nel modello di sviluppo, l'evoluzione delle grandezze considerate avrebbe raggiunto in un secolo i suoi limiti provocando un improvviso e incontrollabile declino del livello della produzione e del sistema industriale.

Lo studio sottolineava quindi come si rendesse necessario modificare la linea di crescita scegliendo un'opzione di sviluppo basata su condizioni di stabilità economica ed ecologica.

Da questo momento in poi quindi il rapporto tra economia ed ambiente e la necessità di preservare la qualità delle risorse naturali diventa un tema centrale dell'agenda internazionale, che verrà trattato per la prima volta su scala mondiale alla

¹ Meadows et al (1972)

Conferenza di Stoccolma del 1972, la prima che affronta i problemi ambientali, il rapporto tra economia e ambiente e la necessità di salvaguardare le risorse naturali su scala mondiale.

In questa occasione si riunirono i rappresentanti di 113 Stati per redarre un piano con ben 109 raccomandazioni e fu adottata una Dichiarazione che individuava 26 principi sui diritti e le responsabilità dell'uomo in relazione all'ambiente.

In molti dei principi è presente il concetto di responsabilità della protezione dell'ambiente e della conservazione delle risorse naturali nei confronti delle generazioni future. Inoltre viene sancita la necessità di introdurre la tutela ambientale nei programmi di sviluppo e di adottare misure integrate e coordinate nell'amministrazione delle risorse onde garantire che lo sviluppo sia comparabile con la necessità di proteggere e migliorare l'ambiente.

La Dichiarazione sancisce quindi un passaggio fondamentale: sottolinea in primis la responsabilità delle attuali generazioni nei confronti di quelle future e apre la strada alla nascita del Programma per l'ambiente delle Nazioni Unite (UNEP).

Sempre in questo periodo storico, altre circostanze traumatiche contribuirono ad alimentare il dibattito e a richiamare l'attenzione sulle tematiche ambientali e dello sviluppo. In seguito a catastrofi ambientali come l'incidente industriale di Seveso (1976), l'incidente nucleare di Chernobyl (1986) e a catastrofi naturali causate soprattutto da inondazioni e terremoti, l'opinione pubblica è stata catturata anche dalle campagne di informazione promosse dalle associazioni ambientaliste.

Altre importanti convenzioni sull'ambiente e più in generale sulle tematiche dello sviluppo sostenibile furono stipulate prima di arrivare alla pubblicazione del Rapporto Brundtland (1987). Si tratta in particolare delle:

- a. Convenzione internazionale sulla regolamentazione della caccia alle balene, Washington 1946;

- b. Convenzioni dell'Organizzazione marittima internazionale (Imo) sulla sicurezza dei mari e la prevenzione dell'inquinamento, Bruxelles 1969, Londra 1972, 1973 e 1990;
- c. Convenzione sulle zone umide di importanza internazionale, soprattutto come habitat degli uccelli acquatici, Ramsar 1971;
- d. Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, Parigi 1972, Unesco;
- e. Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza, Ginevra 1979;
- f. Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, Montego Bay 1982;

Le conclusioni del rapporto sui limiti dello sviluppo, come abbiamo visto, avviarono un dibattito molto acceso. Le Nazioni Unite accolsero la sfida posta dalle nuove problematiche ed individuarono nella figura di Gro Brundtland quella più adatta a ridare un nuovo impulso ai recenti dibattiti.

Infatti fu nel dicembre del 1983 che Gro Brundtland, primo ministro norvegese, ricevette dalle Nazioni Unite l'incarico di presiedere una commissione di studio internazionale per analizzare i rapporti tra ambiente e sviluppo.

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, in seguito a discussioni e conflitti non di poco conto ², concordò quindi nell'assegnare alla commissione il compito di realizzare una "agenda globale per il cambiamento" che affrontasse le relazioni tra sviluppo e

² Le conclusioni del rapporto avviarono, come detto, un dibattito molto acceso. Un aspetto del dibattito era connesso alle implicazioni politiche del rapporto: ovvero se dovesse essere considerato come un invito a rivedere lo sfruttamento delle risorse naturali appartenenti a i paesi poveri da parte dei paesi ricchi, ovvero la necessità di forme più avanzate di imperialismo. Un altro aspetto era invece connesso alle relazioni critiche evidenziate dal rapporto tra crescita economica ed ecosistema, ove la necessità della crescita incontra il limite delle risorse disponibili. Tali criticità investivano la ragione di fondo del funzionamento del sistema economico dominante basata, appunto, sulla crescita senza limiti attraverso l'opzione del libero mercato.

ambiente su scala globale ponendo particolare attenzione agli aspetti politici ed economici dei fenomeni in corso.

Apparve subito chiaro come ambiente e sviluppo fossero due elementi inseparabili. Il Rapporto infatti osservò che «molte delle modalità di sviluppo dei paesi industrializzati sono insostenibili [...] molti altri problemi cruciali relativi alla sopravvivenza sono correlati allo sviluppo ineguale, alla povertà, alla crescita demografica»³. Un gruppo di lavoro multidisciplinare ed eterogeneo per provenienza geografica e culturale, formato da personalità di rilievo nel mondo scientifico e politico, in seguito a diverse consultazioni, presenta nel 1987 il rapporto finale «*Il nostro futuro comune*»⁴.

Il rapporto della Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo si apre con una sintesi dal titolo *Da una unica terra ad un unico mondo*, enfatizzando la necessità di una cooperazione multilaterale che nel decennio precedente aveva subito un rallentamento.

Il rapporto è organizzato in tre parti.

La prima affronta le “preoccupazioni comuni” dedicando un capitolo ai rischi per il futuro, uno alla definizione dello sviluppo sostenibile e l'ultimo al ruolo dell'economia internazionale. E' in questa prima parte che si colloca la definizione più nota di sviluppo sostenibile inteso come:

«Lo sviluppo che è in grado di soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri»⁵.

Con questa definizione, il rapporto sottolinea la necessità di superare l'attenzione nei confronti di una sostenibilità solo fisica per abbracciare la grande questione dell'equità,

³ The World Commission on Environment and Development (1987), p. 18

⁴ Our Common Future

⁵ Ivi, p.43

che dev'essere non solo intergenerazionale ma deve porsi anche all'interno della stessa generazione.

La seconda parte del rapporto affronta le “sfide collettive” e si concentra su alcuni argomenti di particolare importanza per il dibattito odierno come la popolazione, la sicurezza alimentare, le estinzioni di specie, l'energia, l'industria, la questione urbana. La terza ed ultima parte affronta invece gli “sforzi comuni”, individuando alcuni ambiti di lavoro per lo sviluppo sostenibile come la gestione dei beni comuni internazionali (oceani, spazio, Antartide), la connessione tra pace, sviluppo, sicurezza e ambiente e la necessità di cambiamenti istituzionali e legali.

Purtroppo la concomitanza di due disastri ambientali durante lo svolgimento dei lavori (Bopal e Chernobyl) non aiutarono a guardare con sufficiente articolazione alle questioni affrontate. Il messaggio che il rapporto finale sembrava portare caricava lo sviluppo sostenibile di numerose aspettative, in particolar modo nei confronti delle dinamiche ambientali, attribuendogli quasi delle capacità salvifiche nei confronti delle imminenti e gravissime crisi ecologiche.

Dal punto di vista politico ed istituzionale, l'evento più importante è sicuramente la Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (UNCED secondo l'acronimo inglese), che si tenne a *Rio de Janeiro* nel giugno del 1992.

La conferenza segnò un punto fondamentale per l'evoluzione della politica ambientale; fu infatti all'interno di questa Conferenza che la comunità internazionale prese atto della serietà delle questioni riguardanti i limiti della crescita e delineò di conseguenza una complessiva azione globale.

I risultati del Vertice furono straordinari. Al suo interno si approvarono :

- la Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo
- la Dichiarazione sui “Principi delle foreste”
- l'Agenda 21

Il contenuto dei tre documenti definisce una visione complessiva dei temi connessi alla sostenibilità dello sviluppo che è ancor'oggi attuale per ogni azione.

Nel corso del vertice di Rio de Janeiro vennero inoltre adottate altre due importanti Convenzioni, la Convenzione sulla biodiversità e la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (che rappresentò il punto di partenza per arrivare al Protocollo di Kyoto), e si decise l'inizio dei negoziati per giungere alla Convenzione sulla desertificazione che fu approvata nel 1994.

In questa occasione inoltre fu istituita la Commissione per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite (Csd) che ha rappresentato e continua a rappresentare un punto di riferimento fondamentale per tutta la comunità internazionale.

La Dichiarazione di Rio individua al suo interno 27 principi chiave.

In questa sede sembra utile richiamare almeno quelli più importanti:

1. il principio di equità fra generazioni (art. 3)
2. il principio di integrazione (art. 4)
3. il principio delle responsabilità comuni ma differenziate (art. 7)
4. il cosiddetto principio 10, ovvero il diritto di accesso alle informazioni, la partecipazione di tutti i cittadini interessati e l'accesso alla giustizia (art. 10)
5. il principio di non discriminazione (art. 12)
6. il principio di precauzione (art. 15)
7. il principio "chi inquina paga" (art. 16)

La Dichiarazione fornì un impulso fondamentale per i cambiamenti profondi nella politica ambientale in direzione della sostenibilità dello sviluppo e nell'elaborazione di nuovi strumenti normativi, di regolazione e gestionali.

Quello che l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite aveva richiesto era una conferenza mondiale per formulare delle strategie integrate che arrestassero ed

invertissero l'impatto negativo delle attività umane sull'ambiente fisico e promuovessero uno sviluppo economico ambientalmente sostenibile in tutti i Paesi⁶. L'organizzazione dell'Agenda 21, le decisioni assunte, le Convenzioni approvate che riflettono i temi del dibattito sulla sostenibilità, rappresentano la risposta della conferenza di Rio al mandato ricevuto dalle Nazioni Unite.

L'Agenda 21 è un programma di azioni articolato in quattro sezioni all'interno delle quali sono trattati 38 temi, ciascuno corrispondente ad un capitolo.

Le prime due sezioni sono dedicate alle tre dimensioni inscindibili dello sviluppo sostenibile, quella sociale ed economica nella prima, e quella ambientale nella seconda; la terza è dedicata al ruolo di tutte le parti coinvolte nel processo di attuazione, mentre la quarta sezione è dedicata alla descrizione degli strumenti, finanziari e non, necessari al raggiungimento degli obiettivi proposti.

Ognuno dei capitoli-tema è a sua volta suddiviso in una o più aree programmatiche e per ciascuna di esse vengono descritti i presupposti per l'azione, gli obiettivi da raggiungere, le attività da intraprendere e i mezzi per il raggiungimento di tali obiettivi⁷.

L'Agenda individuava numerosi target che definivano gli obiettivi ed i tempi per il loro raggiungimento, ma questi spesso non sono stati raggiunti.

Ad ogni modo, la Conferenza di Rio del 1992 diede riconoscimento formale al concetto di *sviluppo sostenibile*, e l'Agenda 21 rappresenta il primo tentativo di realizzare, su scala globale, un programma che permetta una regolazione dello sviluppo attenta alle ricadute economiche, sociali ed ambientali.

Il Documento di per sé non fornisce alcuna definizione di sviluppo sostenibile, ma individua le tappe fondamentali per un percorso di sostenibilità: la dimensione socio-economica, le problematiche ambientali, la partecipazione degli attori sociali ed infine la messa in opera di azioni ed iniziative. Inoltre, le azioni per la sostenibilità non

⁶ United Nations (1992)

⁷ Cfr. allegato 1.

prendono avvio dall'assunzione di responsabilità rispetto al degrado ambientale, come avveniva invece all'interno del Rapporto Brundtland, ma dall'assunzione di responsabilità nei confronti dei modelli di sviluppo. Non è un caso infatti che i primi sette capitoli dell'Agenda 21 affrontino questioni relative alla "dimensione economica e sociale", parte alla quale seguono quattordici capitoli dedicati all'analisi di temi "caldi" dell'ambiente e l'ultima parte dedicata al rafforzamento del ruolo degli attori.

Con l'Agenda 21 il termine sostenibilità finisce di essere affiancato alla sola accezione ambientale ed economica poiché iniziano a farsi strada anche le dimensioni politiche ed organizzative che ne cambiano decisamente il significato ed il punto di vista.

Rio ha segnato la crisi del consenso ambientale determinato da una analisi carente dei determinanti sociali ed economici favorendo una riflessione più aperta alla complessità, capace, individuando le relazioni causali, di introdurre approcci innovativi alla risoluzione dei problemi ambientali e sociali dello sviluppo; a Rio si osserva il consolidarsi di un'alleanza tra i movimenti ambientalisti e quelli per i diritti umani, la nascita di una nuova eco-cittadinanza dei diritti umani ambientali in prospettiva globale.

Negli anni che hanno seguito la conferenza di Rio sono stati adottati diversi accordi globali e multilaterali, su base regionale, su tematiche riguardanti lo sviluppo sostenibile. Tra quelli più importanti riguardanti l'ambiente vi è sicuramente il Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (1997), con il quale i paesi industrializzati si sono impegnati a ridurre, per il periodo 2008-2012, il totale delle emissioni di gas ad effetto serra⁸ almeno del 5% rispetto ai livelli del 1990. Un'altra importante Convenzione è quella siglata ad Aarhus (1998), riguardante l'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. La Convenzione è il primo strumento di

⁸ Gas serra: biossido di carbonio; metano; ossido di azoto; idrofluorocarburi; perfluorocarburi; esafluoruro di zolfo.

diritto internazionale che attua il Principio 10 della Dichiarazione di Rio e costituisce una pietra miliare nel processo di integrazione dei diritti umani con le questioni ambientali.

Dieci anni dopo sarà l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite⁹ a decidere che la revisione quinquennale dell'attuazione dell'Agenda 21 si svolga in forma di Summit, quindi con la partecipazione dei capi di Stato e di Governo, al fine di rinforzare l'impegno globale per uno sviluppo sostenibile. Il Summit prende il nome di "Summit mondiale per lo sviluppo sostenibile" e si svolge a *Johannesburg* nel 2002.

Il Vertice di Johannesburg è stato innanzitutto caratterizzato da una straordinaria partecipazione: oltre 100 Capi di Stato e di Governo, 22.000 delegati, 10.000 in rappresentanza di governi e organizzazioni internazionali, 8.000 del mondo dell'impresa, del lavoro e delle organizzazioni non governative, 4.000 giornalisti.

I principali *outcomes* del Vertice sono stati:

- a. *La Dichiarazione Politica* – la Dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile;
- b. *Il Piano di Attuazione* (Jpoi) – i cosiddetti impegni di primo tipo;
- c. *Partnership* fra governi e altri portatori di interesse, incluse imprese o associazioni non governative – i cosiddetti impegni di secondo tipo;

Nonostante le difficoltà nell'approvazione del testo, giunta solo l'ultimo giorno del vertice, la Dichiarazione Politica si rivela di particolare interesse in quanto richiama il collegamento con gli eventi di Stoccolma (1972) e Rio de Janeiro (1992) confermando il ruolo fondante delle decisioni prese a Rio in materia di sviluppo sostenibile. Difatti, pur con qualche riferimento ad eventi recenti come la globalizzazione o l'estensione

⁹ Nazioni Unite (2000)

preoccupante dell'Aids, Johannesburg è ancorata fortemente e costruita sulle basi dell'Agenda 21.

I giudizi sui risultati del Vertice di Johannesburg sono diversi.

Secondo alcuni il meeting avrebbe tradito le aspettative, altri invece segnalano che avere raggiunto un accordo significativo sul Piano di attuazione ed avere di fatto avviato partnership che mobilitano risorse aggiuntive deve considerarsi un successo.

Ad ogni modo, quale che sia il giudizio sul Vertice, l'Agenda che ne deriva è assolutamente impegnativa e il progetto di sostenibilità che ne discende, ovvero, usando il linguaggio di Pearce¹⁰, il «vettore di caratteristiche di sviluppo che non deve decrescere nel tempo», è particolarmente ricco di elementi.

Provando a dare qui una definizione di sviluppo sostenibile che rifletta gli esiti di Johannesburg, esso è:

«Quello sviluppo che miri allo sradicamento della povertà, al miglioramento degli status nutrizionali, sanitari e dell'istruzione, garantisca un adeguato accesso ai servizi e alle risorse (energia, acqua, etc.), progressivamente elimini le disparità globali e le ineguaglianze nella distribuzione dei redditi; assicuri pari opportunità tra i sessi ed ai giovani, promuova modelli di produzione e consumo delle esigenze di protezione e gestione delle risorse naturali; garantisca pace, sicurezza e stabilità ed il rispetto dei diritti umani, anche mediante il rafforzamento della Governance a tutti i livelli, dell'aiuto allo sviluppo, in quantità e qualità, da parte dei paesi più sviluppati e della cooperazione internazionale».¹¹

Come si può facilmente notare, lo sviluppo sostenibile, come concepito a Johannesburg, è uno sviluppo che abbraccia tutte le problematiche mondiali diventando esso stesso un veicolo di parità non solo tra generazioni ma tra popolazioni del mondo; un approccio che diventa insomma sempre di più *multilevel*.

¹⁰ Pearce, Barbier, Markandya (1990)

¹¹ La Camera (2005), p. 91

2. La sostenibilità dello sviluppo nell'Unione Europea

All'interno del Trattato di Roma (1957) non esisteva un riferimento esplicito alla dimensione ambientale.

Questo riferimento mancherà fino al 1997, anno in cui all'interno del Trattato di Amsterdam, all'articolo 6, si inserirà il cosiddetto principio di integrazione:

«Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche comunitarie... in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»

In questo modo il concetto di sviluppo sostenibile diventa la prospettiva di azione per le politiche dell'Unione Europea.

Tuttavia fino ad Amsterdam l'attività legislativa dell'Unione Europea non è stata ferma, anzi ha cercato di armonizzare procedure e standard nei diversi settori, anche se tutto ciò era reso più difficile dal fatto che era necessario il consenso unanime da parte del Consiglio dei Ministri.

È solo nel 1973 che la CEE adoterà il *Primo Programma di azione ambientale* che introduce per la prima volta i principi e gli obiettivi della politica europea.

Come caratteristico della costruzione europea, da questo momento l'attività legislativa in materia ambientale subirà una intensificazione, trovando il consenso degli Stati Membri e anche della cittadinanza.

Anche il Trattato di Maastricht del 1992 non manca di riferirsi all'ambiente sancendo gli obiettivi e i principi guida della politica ambientale europea.

È sempre nel 1992 che, parallelamente alla Conferenza di Rio de Janeiro e al lancio dell'Agenda 21, si sviluppa il *V Piano di Azione Ambientale (1992-1999)*¹².

Esso individuava in particolare: strategie per sette temi ambientali prioritari (cambiamento climatico, acidificazione, biodiversità, acqua, ambiente urbano, zone

¹² Commissione delle Comunità Europee (1992)

costiere e rifiuti) e per la gestione dei rischi e degli incidenti; i settori di riferimento in cui integrare la dimensione ambientale (industria, energia, trasporti, agricoltura e turismo); un ampliamento della gamma di strumenti per la politica ambientale; azioni per l'informazione, la trasparenza e lo sviluppo del concetto di responsabilità condivisa; una dimensione internazionale con riferimento alle questioni globali e alla Conferenza di Rio.

Anche se il Piano ha sensibilizzato i soggetti interessati, i cittadini e i responsabili decisionali sulla necessità di perseguire attivamente gli obiettivi ambientali, i progressi nel cambiare le tendenze economiche e sociali nocive per l'ambiente sono stati scarsi, così come parziale è stato l'impegno da parte di altri settori e degli Stati membri sulla realizzazione del programma.

La valutazione globale del programma ha concluso che i problemi sussistevano e che l'ambiente avrebbe continuato a deteriorarsi a meno di un ulteriore progresso nell'attuazione della legislazione ambientale negli Stati Membri e di una maggiore responsabilizzazione dei cittadini e delle parti interessate.

È questo il contesto in cui si sviluppa il *VI Piano di Azione Ambientale* (2000-2010) "*Ambiente 2010: il nostro futuro la nostra scelta*", che si proponeva l'obiettivo di promuovere la totale integrazione delle disposizioni in materia di protezione dell'ambiente nelle politiche e le azioni comunitarie, definendo obiettivi ambientali, traguardi e scadenze di tutela, protezione e valorizzazione ambientale.

L'impostazione seguita prevede un approccio di tipo orizzontale, per grandi aree omogenee, e non come il precedente V Piano d'Azione nel quale politiche settoriali convivevano con i temi orizzontali su cambiamento climatico, acidificazione, biodiversità, acqua, ambiente urbano e zone costiere.

Le valutazioni ambientali vengono estese dai progetti ai piani e programmi, e il diritto di accesso all'informazione ambientale, la responsabilità ambientale, i sistemi di

gestione e la certificazione ambientale rappresentano i più recenti strumenti introdotti su iniziativa dell'Unione Europea. Si tratta del primo programma ambientale adottato in co-decisione dal Parlamento e dal Consiglio che introduce elementi di discontinuità rispetto ai precedenti programmi proponendo un nuovo approccio strategico, focalizzato più sui nuovi metodi di attuazione delle politiche che su azioni specifiche.¹³

Il programma definisce la politica ambientale comunitaria sino al 2010 mediante una griglia di obiettivi, approcci, priorità, azioni al cui raggiungimento e realizzazione le politiche verticali (ovvero settoriali) devono assicurare contributi e coerenza.

Le aree di azione individuate sono quattro (cambiamenti climatici, natura e biodiversità, ambiente salute e qualità della vita, uso sostenibile e gestione delle risorse naturali e dei rifiuti) e per ogni area viene definito un obiettivo generale.

L'azione ambientale dell'Unione Europea mira a favorire lo sganciamento del consumo di risorse dalla crescita economica, la dematerializzazione dell'economia e la prevenzione della produzione di rifiuti, promuovendo il diritto ad un ambiente sano e salutare.

Con riferimento alle aree di azione prioritaria vengono inoltre definiti obiettivi specifici ed azioni. Ad ognuna di queste aree si riferiscono gli approcci strategici¹⁴, ovvero la strumentazione per l'attuazione del programma, e per ognuno di questi vengono individuate possibili azioni.

Il programma prevede altresì la definizione delle cosiddette strategie tematiche, ovvero strumenti di vario tipo che spaziano dalle proposte legislative alle iniziative di stampo divulgativo per le aree in cui solo un complesso di misure coordinate potrà dare risultati.

¹³ Fighera (2007a)

¹⁴ Gli approcci strategici individuati sono: applicazione e ulteriore sviluppo della legislazione ambientale; integrazione delle tematiche ambientali nelle altre politiche; collaborazione con il mercato ed i consumatori; produzione di un'informazione di migliore qualità più facilmente accessibile in materia di ambiente; sviluppo di decisioni in materia di assetto e gestione territoriale.

Tutte le strategie tematiche sono tra loro connesse e hanno comuni obiettivi, fermo restando quello fondamentale di contribuire ad un alto livello di protezione dell'ambiente e della salute umana, promuovendo così lo sviluppo sostenibile¹⁵.

Lo sviluppo sostenibile in Europa presuppone quindi l'assunzione di responsabilità comuni ma differenziate e costringe a ridefinire i processi di produzione e soprattutto i tradizionali processi decisionali.

Il VI Piano di Azione inoltre rappresenta, sulla base del Consiglio europeo di Helsinki (1999), il pilastro ambientale della più ampia strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile che verrà approvata dal Consiglio europeo di Göteborg il 16 giugno 2001 e che integra con gli aspetti ambientali l'impegno politico dell'UE per il rinnovamento economico e sociale già intrapreso con la strategia di Lisbona.

2.1 Il Consiglio europeo di Göteborg

Nell'UE le politiche di sviluppo si incardinano all'interno della Strategia di Lisbona e della Strategia di Göteborg.

Le azioni e le strategie proposte e messe in campo a partire dal 2000 non potevano non tenere conto del cambiamento in atto all'interno dell'UE iniziato con il processo di allargamento: questo ha messo in luce tre questioni fondamentali, peculiari del fenomeno della globalizzazione, come; il bisogno di coesione derivante dall'aumento delle disuguaglianze sociali, ambientali e territoriali; la presenza di nuovi equilibri tra paesi membri e UE dovuti allo spostamento del baricentro della politica di coesione verso est; l'aggravarsi della situazione occupazionale ed ambientale, in special modo in alcune regioni dove queste sono accompagnate da sistemi economici obsoleti ed in forte declino.

¹⁵ Le sette strategie tematiche riguardano: la qualità dell'aria; l'ambiente marino; l'utilizzo delle risorse; i pesticidi; il recupero dei rifiuti; i problemi di destinazione del suolo; l'ambiente urbano.

È nel marzo del 2000 che l'Unione Europea decide di rispondere alla sfida dello sviluppo, e lo fa all'interno del Consiglio di Lisbona dove prefissa un nuovo obiettivo per il decennio a venire:

«Diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica al mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale»¹⁶.

L'idea di base è che l'impatto della globalizzazione, della nuova economia basata sulla conoscenza e l'allargamento, richiedano una trasformazione radicale dell'economia europea, pur nel rispetto dei valori e dei concetti di società. Questa trasformazione si sarebbe potuta raggiungere solo migliorando le politiche in materia di società dell'informazione, di ricerca e sviluppo e accelerando il processo di riforma strutturale ai fini della competitività e dell'innovazione da un lato e, dall'altro, investendo sulle persone e combattendo l'esclusione sociale.

La Strategia di Lisbona si è articolata in una serie di riforme strutturali negli ambiti dell'occupazione, dell'innovazione, delle riforme economiche e della coesione sociale.

Sarà il Consiglio di Goteborg ad integrare la Strategia di Lisbona con un quinto ambito di intervento: *la sostenibilità ambientale*.

L'impegno in direzione dello sviluppo sostenibile e della sostenibilità ha quindi trovato a livello europeo un riconoscimento formale che oltrepassa l'ambito delle politiche e finisce per diventare un obiettivo chiave dell'Unione Europea.

Si cerca quindi di rispettare un obiettivo fondamentale che è quello dello sviluppo sostenibile, considerato, alla stregua del Rapporto Brundtland, come la necessità di soddisfare i bisogni delle attuali generazioni senza compromettere quelli delle generazioni future. A tal fine si intendono affrontare le politiche economiche, sociali ed

¹⁶ Consiglio Europeo di Lisbona (2000)

ambientali in modo sinergico, per invertire le tendenze che minacciano la qualità futura della vita e potrebbero provocare un vertiginoso aumento dei costi per la società e rendere tali tendenze irreversibili.

La strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile è basata sul principio secondo il quale gli effetti economici, sociali ed ambientali di tutte le politiche devono essere esaminati in modo coordinato e presi in considerazione nel processo decisionale. Al suo interno vengono individuate misure per migliorare il coordinamento sullo sviluppo ad ogni livello, vale a dire dal livello degli Stati membri fino al livello globale passando dalle politiche dell'Unione Europea.

Sulla base della Comunicazione della Commissione sullo Sviluppo Sostenibile e del VI Piano di Azione Ambientale e delle strategie settoriali per l'integrazione ambientale, il Consiglio europeo ha individuato in una prima fase una serie di misure ed obiettivi come orientamento generale per il futuro sviluppo di politiche in quattro settori prioritari: *cambiamenti climatici, trasporti, sanità pubblica e risorse naturali*¹⁷.

Per quanto riguarda i *cambiamenti climatici*, il Consiglio riafferma il suo impegno a conseguire gli obiettivi di Kyoto e a rispettare l'obiettivo indicativo di un contributo di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili al consumo lordo di elettricità pari al 22% a livello comunitario entro il 2010.

Nei confronti della *sostenibilità dei trasporti*, il Consiglio promuove l'impiego di modi di trasporto rispettosi dell'ambiente e la piena internalizzazione dei costi sociali ed ambientali, nonché di operare una scissione significativa tra crescita dei trasporti e

¹⁷ Nella decisione del Consiglio si afferma che tale orientamento generale integrerà "le decisioni sulle questioni sociali ed economiche adottate al Consiglio europeo di Stoccolma". Dopo Stoccolma si conferma infatti una visione formalmente corretta dello sviluppo sostenibile, quale integrazione delle sue tre dimensioni: ambientale, sociale ed economica. Nella sostanza però la strategia di sviluppo sostenibile si aggiunge alla dimensione economica e sociale, mancando le ragioni della sua stessa necessità e cioè quella di offrire un quadro di riferimento unico per le attività dell'uomo e quindi dei sistemi economico e sociale, nelle sue relazioni con l'ecosistema ambientale.

crescita del PIL, passando dai trasporti su strada ai trasporti su rotaia e su vie navigabili e ai trasporti pubblici di passeggeri.

In tema di *sanità pubblica* il Consiglio compie una serie di prese d'atto e di esortazioni nei confronti delle preoccupazioni dei cittadini in merito alla sicurezza e alla qualità dei prodotti alimentari, all'utilizzazione delle sostanze chimiche e ai temi relativi alle epidemie di malattie infettive e alla resistenza agli antibiotici.

A proposito della *quarta priorità*, il Consiglio ribadisce l'obiettivo del *decoupling* riferito alla relazione tra crescita economica, consumo di risorse e produzione di rifiuti; la sfida della sostenibilità in questo ambito consiste nell'assicurare che la forte crescita economica vada di pari passo con la salvaguardia della biodiversità, preservando gli ecosistemi ed evitando la desertificazione.

Essendo la strategia dell'Unione Europea basata sul principio della coordinazione degli effetti economici, ambientali e sociali all'interno delle politiche e del processo decisionale, il Consiglio di Göteborg invita gli Stati a delineare le proprie strategie nazionali per lo sviluppo sostenibile, sottolinea l'importanza di un'ampia consultazione di tutti i soggetti interessati e invita gli Stati membri a definire processi consultivi nazionali appropriati.

Le conclusioni del Consiglio, coerentemente con quanto indicato nel VI Programma Europeo per l'ambiente, suggeriscono alcune modalità di intervento finalizzate a de-materializzare l'economia, a limitare il carico inquinante sugli ecosistemi, a migliorare la qualità di vita delle attuali e delle future generazioni, anche attraverso lo scollamento dell'uso delle risorse dalla crescita economica.

La definizione di modalità e procedure per l'attuazione della Strategia europea di sviluppo sostenibile si intreccia anche con il processo di miglioramento della

governance in atto, delineato per la prima volta all'interno del Libro Bianco sulla Governance, pubblicato nel 2001 ¹⁸.

L'allora Presidente della Commissione europea Romano Prodi, all'inizio del suo mandato, aveva inserito la definizione di “nuove forme di *governance*” tra gli obiettivi strategici del programma di lavoro presentato al Parlamento europeo.

All'interno del Libro Bianco si sottolinea la fondamentale importanza del miglioramento della definizione e della attuazione delle politiche attraverso una maggiore apertura del processo di elaborazione, così da garantire una partecipazione più ampia dei cittadini e delle organizzazioni ed incoraggiando ad una più accurata individuazione di tutte le parti in causa; oltre a questo assunto sul quale si basa tutta la strategia europea, venivano inoltre delineate le proposte finalizzate a migliorare i processi ed i meccanismi istituzionali e normativi comunitari e tutti gli altri elementi che caratterizzano il governo europeo

Nonostante le buone intenzioni, il processo di attuazione della Strategia di Göteborg ha mostrato alcune carenze; mentre era logico attendersi infatti che, una volta approvati il VI Piano di Azione Ambientale e successivamente la Strategia di sviluppo sostenibile, il ciclo delle politiche si sarebbe basato su quest'ultima strategia, la scelta fatta in sede europea è stata invece quella di concentrarsi sostanzialmente sui temi di Lisbona: crescita, competitività, occupazione.

Più in generale, la contraddizione possibile tra il primo degli obiettivi – realizzare una crescita economica quanto più forte possibile, in particolare migliorando il tasso di crescita potenziale dell'economia europea – e il quarto – assicurare lo sviluppo sostenibile – è stata risolta assegnando a quest'ultimo una qualificazione aggiuntiva e marginale, i cui contorni rimanevano peraltro imprecisati nel meccanismo di formazione degli indirizzi politici puntuali e nell'attuazione.

¹⁸ Cfr. Commissione delle Comunità Europee (2001)

Lo sviluppo sostenibile non è stato quindi considerato come concetto ispiratore e sovraordinato della politica europea, capace di un approccio complessivo e coinvolgente.

La necessità di proporre un approccio differente e maggiormente integrato alle questioni relative allo sviluppo e al miglioramento ambientale trova una risposta solo nel 2005, anno in cui si assiste alla *revisione della Strategia di Göteborg* e all'adozione di una nuova Strategia per lo Sviluppo Sostenibile ambiziosa e globale, destinata ad un'Europa allargata.

La revisione della Strategia di Göteborg è un processo che si iscrive e si ispira al principio di integrazione della dimensione ambientale introdotto dall'Agenda 21.

Il piano di azioni delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile al capitolo 8 raccomandava i governi nazionali di dotarsi di apposite strategie per lo sviluppo sostenibile entro il 2002. Il Vertice delle Nazioni Unite di Johannesburg nel 2002 reiterò questa raccomandazione invitando gli Stati a progredire nella formulazione ed elaborazione delle Strategie Nazionali ed avviare la loro implementazione entro il 2005¹⁹.

È in questo contesto che si iscrive il processo di revisione della Strategia Europea per lo Sviluppo Sostenibile che prende le mosse dalla valutazione della precedente strategia²⁰. I progressi compiuti nell'attuazione della strategia vengono analizzati ogni anno, ma la revisione del 2005, che coincide con l'insediamento di una nuova Commissione europea e con una sempre maggiore enfasi posta sulla Strategia di Lisbona al fine di incrementare la competitività dell'Unione, è più approfondita e ad ampio spettro che mai.

¹⁹ Cfr. United Nations (1992b)

²⁰ Cfr. Commissione delle Comunità Europee (2005a)

Il processo di rilancio della Strategia di Lisbona parte dalle conclusioni della presidenza presentate a Bruxelles il 22 e 23 marzo 2005 che vedevano la proposta di dare nuovo impulso alla strategia europea per

«Rinnovare le basi della sua competitività oltre che aumentare il suo potenziale di crescita e la sua produttività e rafforzare la coesione sociale puntando principalmente sulla conoscenza, l'innovazione e il potenziamento del capitale umano»²¹.

Nelle conclusioni si sottolinea come, per raggiungere questi obiettivi, l'Unione deve per prima cosa mobilitare tutti i mezzi nazionali e comunitari appropriati, compreso la politica di coesione, nelle sue tre dimensioni (economica, sociale e ambientale), per meglio profittare delle sinergie in un contesto generale di sviluppo sostenibile e duraturo.

Si sottolinea inoltre come, al fianco dei governi nazionali, anche altri attori, come parlamenti, regioni, governi locali, partenariati sociali, società civile, si debbano appropriare della strategia e partecipare attivamente alla realizzazione dei suoi obiettivi.

I punti essenziali del rilancio della strategia sono quattro:

1. *conoscenza e innovazione – motori della crescita sostenibile*;
2. *spazio per investire e lavorare*: perseguimento di un quadro regolamentare più favorevole alle imprese, elevata qualità della vita, maggiore competitività delle imprese, politica della concorrenza attiva e progressiva diminuzione degli aiuti di stato;
3. *crescita e occupazione a servizio della coesione sociale*: aumento della occupazione e allungamento dell'età pensionabile, pari opportunità, potenziamento dei servizi alla persona e alle imprese, protezione dell'ambiente e promozione dei partenariati locali;

²¹ Consiglio Europeo di Bruxelles (2005)

4. *migliorare la governance*: nuovo approccio basato su tre elementi interconnessi: identificare più chiaramente le priorità rispettando l'equilibrio della strategia e le sinergie interne / migliorare la messa in atto delle priorità sul campo con un maggiore coinvolgimento degli Stati membri / razionalizzare le procedure di follow-up e l'applicazione della strategia a livello nazionale.

Particolarmente innovativo si rivela il paragrafo III delle conclusioni del Consiglio, dedicato allo sviluppo sostenibile, dove si propone la definitiva integrazione tra la Strategia di Lisbona e quella di Göteborg:

«In occasione del rilancio della Strategia di Lisbona, il Consiglio Europeo riafferma che questa strategia si iscrive essa stessa nel contesto più vasto del bisogno di sviluppo sostenibile secondo cui conviene rispondere ai bisogni presenti senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i loro»²².

L'obiettivo generale della nuova Strategia per lo Sviluppo Sostenibile è quindi quello di individuare e sviluppare le azioni che permetteranno all'UE di migliorare costantemente la qualità della vita delle generazioni attuali e future tramite la creazione di comunità sostenibili capaci di gestire ed utilizzare le risorse in maniera efficace e di sfruttare il potenziale di innovazione ecologica e sociale dell'economia, assicurando prosperità, tutela dell'ambiente e coesione sociale.

Una revisione più recente della Strategia per lo Sviluppo Sostenibile è stata portata avanti nell'ottobre 2007²³; questa prende atto delle decisioni e delle innovazioni introdotte all'interno della revisione precedente e si presenta come il primo esempio di un nuovo modo di lavorare dell'Unione Europea: un modo che prende atto di come i risultati della Strategia possano essere raggiunti solo in stretta collaborazione con gli

²² Ibidem.

²³ Commissione delle Comunità Europee (2007)

Stati membri e con revisioni ed incontri periodici che vedano la partecipazione sia della Commissione che degli Stati membri.

La revisione del 2007 fa spesso riferimento alla necessità che tutti i livelli di governo lavorino e collaborino assieme per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti, ma ancora più forte è il richiamo a come la coerenza tra le diverse *policy areas* rappresenti un cambiamento a tutti i livelli di governance.

A livello comunitario, il cambiamento è rappresentato dal lavoro comune verso la convergenza degli obiettivi a lungo termine dello sviluppo sostenibile, della qualità della vita e dell'equità intergenerazionale, e degli obiettivi a medio termine come crescita, competitività ed occupazione, sotto la Strategia di Lisbona.

La revisione infine prende in considerazione lo stato degli avanzamenti in ognuna delle aree prioritarie di intervento stabilite dalla Strategia per lo Sviluppo Sostenibile, prendendo come termine di paragone i valori del 2000; i progressi nelle singole aree sono purtroppo modesti ma grande e positivo è stato lo sforzo da parte degli Stati membri e della CE di collaborare per la sostenibilità.

3. Gli strumenti europei per la sostenibilità ambientale

Abbiamo fino ad ora visto come si sia sviluppato nel corso degli anni l'impegno degli Stati verso la sostenibilità, e come il concetto stesso sia evoluto fino a penetrare in tutti gli ambiti di intervento; in questo paragrafo andremo ad analizzare quali sono gli strumenti per la sostenibilità ambientale, focalizzando la nostra attenzione soprattutto nei confronti di quelli adottati dall'Unione Europea.

Gli strumenti adottati dall'UE per la sostenibilità ambientale sono giunti oggi alla terza generazione; nonostante i grandi passi in avanti compiuti in questi anni,

continuano ad essere ampiamente in uso quelli che si riferiscono alle prime due generazioni e alle relative idee di ambiente a cui rimandano.

Gli strumenti di *prima generazione* sono quelli classici delle politiche di *command and control* che sono tradizionalmente le più usate per realizzare gli obiettivi di politica ambientale. Queste politiche hanno prodotto leggi, direttive, provvedimenti di attuazione, hanno fissato limiti all'inquinamento atmosferico, del suolo, dell'acqua disponendo vincoli e procedure autorizzative e istituendo nuovi soggetti per il controllo ed il rispetto delle norme. Una delle caratteristiche di tali norme è che prediligono un approccio settoriale, andando di volta in volta a trattare un preciso ambito di intervento (l'atmosfera piuttosto che i rifiuti o gli scarichi idrici). Il mancato rispetto delle norme può portare a sanzioni di tipo civile, amministrativo o penale, prevedendo in alcuni casi anche il fermo delle attività fuori norma. Le prescrizioni, anche se abbondanti e molto precise, non sono però seguite da controlli adeguati in quanto l'intervento spesso risulta essere a valle delle violazioni.

Gli strumenti di prima generazione si possono quindi inquadrare all'interno di quello che viene definito "paradigma burocratico"; per quanto indispensabili, non sono sufficienti a garantire un nuovo modello di sviluppo.

La *seconda generazione* di strumenti vede la messa in campo di *piani di azione* e di *specifici incentivi e disincentivi economici oltre che normativi*.

Esempi di strumenti di seconda generazione sono i piani delle acque, di bacino, del verde, i piani di gestione dei rifiuti, i piani di gestione delle coste, della fauna, i piani paesaggistici o di bacino; essi tendono ad organizzare e programmare l'azione della pubblica amministrazione ed a selezionare quella privata in settori ben determinati.

Questi strumenti portano ad la macchina pubblica, con la partecipazione dei soggetti privati, ad intervenire sull'assetto economico e ambientale; questi strumenti

stimolano comportamenti proattivi collocandosi quindi nel paradigma del New Public Management.

Nonostante il cambiamento introdotto da questi strumenti, sembra che i tempi di produzione ed approvazione dei piani siano spesso superiori a quelli dell'evoluzione della realtà che tentano di governare e, per quanto accurata, la pianificazione risulti incapace di guardare ed includere variabili che poi possono rivelarsi decisive.

Per ovviare a questo problema, sono stati fatti diversi passi in avanti che hanno visto al centro del nuovo approccio la cosiddetta programmazione strategica; arriviamo quindi alla terza ed ultima generazione di strumenti.

Gli strumenti di *terza generazione* sono quegli strumenti che tendono ad integrare le decisioni e le politiche ambientali nelle scelte e nelle politiche generali di sviluppo e negli altri settori di intervento, nonché a superare la separazione, purtroppo ancora prevalente, tra economia, ecologia e coesione sociale, portando le considerazioni dei tre temi all'interno di un unico processo decisionale.

Si tratta delle nuove procedure decisionali basate sui principi di partecipazione e concertazione sulla scia dell'Agenda 21 locale, della contabilità ambientale, dei bilanci ambientali e di sostenibilità nonché delle certificazioni ambientali.

Tra gli strumenti di terza generazione troviamo la Valutazione di Impatto Ambientale e soprattutto la Valutazione Ambientale Strategica, o per meglio dire la Valutazione ambientale dei piani e programmi.

L'obiettivo degli strumenti di terza generazione è quello di fare uscire la questione ambientale dall'esclusiva pertinenza degli assessori all'ambiente o dalla competenza esclusiva del ministero dell'ambiente; il proposito di fondo che accomuna tutti gli strumenti è quello di passare dalla prospettiva della crescita ad una concezione più attenta alle caratteristiche e alla qualità dello sviluppo, da una prospettiva per così dire protezionista di gestione ambientale ad una integrata di sostenibilità.

Il cambiamento di paradigma rinvenibile nell'evoluzione degli strumenti per lo sviluppo sostenibile è seguito di pari passo a quello dei sistemi istituzionali e amministrativi. I sistemi amministrativi nel corso degli anni si sono infatti modificati profondamente, e il cambiamento è stato più forte in termini di principi, logiche, modalità di attuazione degli interventi; lo schema tradizionale, gerarchico-piramidale, viene sostituito da modelli più complessi di organizzazione a rete²⁴.

Ad ogni modo appare molto chiaro come, sebbene la strumentazione sia pronta ed adeguata, manchi la consapevolezza e la volontà politica nonché il giusto modo di utilizzare la strumentazione con un approccio integrato.

Tra gli strumenti di terza generazione uno in particolare ha segnato un passo in avanti molto importante nella valutazione ambientale; la *Valutazione Ambientale Strategica* si presenta infatti come “un processo formalizzato e sistematico di valutazione di impatto ambientale relativo alle politiche, ai piani, ai programmi e alle loro alternative, che comprende la preparazione di rapporti scritti sui risultati della valutazione e usa i risultati di tali rapporti per processi decisionali pubblici trasparenti²⁵”. Si tratta sostanzialmente dell'estensione della valutazione preventiva dei possibili effetti sull'ambiente applicata alle fasi iniziali ed “alte” della pianificazione e rappresenta un nuovo approccio alle politiche ambientali di natura precauzionale e volontaria. La VAS nasce sia dall'esigenza di migliorare l'efficacia della valutazione ambientale sia da quella di ampliarne il raggio d'azione; nel primo caso si rendeva necessario il miglioramento degli strumenti di analisi e di valutazione, il controllo dell'applicazione normativa, l'aumento della formazione di coloro che operano nel settore e l'organizzazione della diffusione dei dati di qualità; nel secondo si fa riferimento alla necessità di raggiungere un più ampio raggio di azione della valutazione ambientale, arrivando a rivolgersi ai diversi livelli della programmazione (politiche,

²⁴ Per approfondimenti su questo tema, cfr: Fighera (2007a)

²⁵ Cfr: Therivel, Wilson, Thompson, Heaney, Pritchard (1992)

piani e programmi) e alle diverse fasi del ciclo di progetto (fattibilità, progettazione, monitoraggio e implementazione).

La necessità di valutare politiche, piani e programmi è stata presente fin dalla nascita della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) avvenuta nel 1969. Nel 1989 con due *Operational Directives*, la Banca Mondiale proponeva l'estensione della valutazione di impatto ambientale alla scala regionale²⁶ e alle politiche di settore introducendo, nella prassi, la valutazione strategica, anche se allora si parlava di REA (*Regional Environmental Assessment*) e SEA (*Sectoral Environmental Assessment*).

È però solo nel 1992 che, con la pubblicazione di Therivel²⁷ *et al.* e con il numero speciale della rivista *Project Appraisal* nel settembre dello stesso anno, che si comincia a parlare di SEA – VAS in italiano – come termine capace di raccogliere e descrivere una serie di pratiche della pubblica amministrazione e di lavori scientifici relativi alla valutazione di piani e programmi.

In questa sede risulterebbe troppo lungo e fuorviante ripercorrere storicamente le iniziative e gli eventi che hanno portato i diversi Stati ad applicare la VAS²⁸; concentrandoci sull'Unione Europea, sembra utile ricordare che questa ha introdotto nel proprio ordinamento la Valutazione Ambientale Strategica con la Direttiva 42/2001/EC²⁹, direttiva che rende operative le indicazioni contenute nel V e VI Programma di Azione Ambientale, nella Convenzione sulla Biodiversità, nelle Direttive Habitat e Uccelli. Entro luglio 2004 gli Stati membri avrebbero dovuto provvedere all'attuazione della Direttiva all'interno dei quadri normativi nazionali.

La VAS, da strumento volontario finalizzato all'attuazione del principio di precauzionalità nella produzione della programmazione pubblica, diventa uno strumento obbligatorio anche se, da quanto emerge dalla Direttiva, non assume il

²⁶ Cfr World Bank (1991) *et al.*

²⁷ *Ibidem* nota 25.

²⁸ Cfr. Dalla Libera, De Marchi (a cura di) (2004)

²⁹ Direttiva 2001/42/CE

carattere di una procedura autorizzativa. In qualche modo si assegna alla VAS il compito di integrare e migliorare la programmazione in una prospettiva proattiva riconoscendo nel contempo ai piani il loro carattere di autonomia decisionale non assoggettabile a forme di comando e controllo ambientale (come nel caso dei progetti).

La VAS come strumento obbligatorio, ma non autorizzativo, esprime in questa contraddizione tutta la forza e la debolezza di molte pratiche per la sostenibilità, sostanzialmente ancorate al bisogno di cambiamento, alla volontà di accedere ad un nuovo paradigma dello sviluppo, ma contemporaneamente ancora in balia delle sirene della crescita e delle regole di una decisionalità che non ha ancora trovato un equilibrio tra ambiente e sviluppo.

Una caratteristica fondamentale della VAS è la necessità che essa sia contestualizzata; si deve infatti inserire contemporaneamente sia in un ambiente fisico che in un ambiente per così dire amministrativo, quindi già ricco di norme, procedure e piani che devono essere attentamente presi in considerazione. Essa, in poche parole, deve integrarsi senza creare eccessivi appesantimenti nelle normali procedure di pianificazione e di supporto alle decisioni, ma ottimizzando le procedure già esistenti. L'attenzione alla sostenibilità deve così diventare uno strumento fondamentale per produrre piani e programmi efficaci e non un ulteriore obbligo amministrativo; deve essere in sostanza un elemento nodale a supporto delle decisioni. L'idea di fondo che si vuole trasmettere è che la valutazione aiuta la progettazione e non la appesantisce.

All'interno della VAS due aspetti assumono particolare importanza, e sono quelli della partecipazione e della consultazione; la procedura di valutazione dei cosiddetti impatti cumulati, la procedura di controllo ma soprattutto la metodologia della programmazione partono dal presupposto che le decisioni non debbano essere prese "dall'alto" ma debbano risultare dal coinvolgimento degli attori e dalla definizione di concetti condivisi.

In questo scenario si rende necessario ragionare con una logica di policy integrata e non settoriale, e in questo senso si rende di fondamentale importanza la capacità di tutti gli attori di collaborare assieme e, non di meno, la conoscenza del territorio in cui si fa programmazione.

La VAS mira a sviluppare una società “capace di futuro”: l’integrazione delle considerazioni di natura economica, sociale e ambientale unitamente alla partecipazione dei cittadini e del mondo imprenditoriale ne fanno uno strumento di fondamentale importanza per il futuro del territorio.

L’Unione Europea ha introdotto anche uno strumento finanziario per la tutela dell’ambiente: questo strumento prende il nome di *LIFE*.

LIFE nasce nel 1992³⁰ e mira a contribuire allo sviluppo, all’attuazione e all’aggiornamento della politica e della legislazione comunitaria nel settore dell’ambiente; tale strumento finanziario cerca inoltre di facilitare l’integrazione dell’ambiente nelle altre politiche e a contribuire allo sviluppo sostenibile nella Comunità. LIFE eroga un contributo finanziario ad azioni volte a favore dell’ambiente all’interno della CE e in taluni paesi terzi (paesi rivieraschi del mar Mediterraneo e del mar Baltico) ma questi ultimi possono partecipare a LIFE-Natura e LIFE-Ambiente a condizione di partecipare anche finanziariamente; questo strumento inoltre viene applicato per fasi.

I progetti finanziati da LIFE devono soddisfare determinati criteri: innanzitutto devono essere di interesse comunitario e contribuire agli obiettivi stessi dello strumento, devono essere presentati da partecipanti affidabili sul piano finanziario e tecnico e, infine, devono essere realizzati in termini di proposte tecniche, di calendario, di bilancio e di rapporto costo-beneficio.

³⁰ Regolamento (CEE) n. 1973/92

LIFE è suddiviso in tre settori tematici, denominati LIFE-Natura, LIFE-Ambiente e LIFE-Paesi terzi. La ripartizione delle risorse finanziarie prevede che il 47% del bilancio totale del programma sia destinato a LIFE-Natura, il 47% a LIFE-Ambiente e il 6% a LIFE-Paesi terzi; il 95% del bilancio è accordato ai progetti e il 5% alle misure di accompagnamento.

Vediamo in particolare quali sono gli obiettivi dei diversi settori:

- *LIFE-Natura*: L'obiettivo specifico di Life-Natura è di contribuire all'attuazione della direttiva comunitaria concernente la conservazione degli uccelli selvatici³¹ e di quella relativa alla conservazione degli habitat naturali³² e, in particolare, all'attuazione della rete "Natura 2000". Sono ammissibili al finanziamento i progetti di tutela della natura e le misure di accompagnamento necessarie allo scambio di esperienze o alla preparazione, alla valutazione e al controllo di un progetto.
- *LIFE-Ambiente*: L'obiettivo specifico di LIFE-Ambiente è contribuire allo sviluppo di tecniche e metodi innovativi e allo sviluppo della politica comunitaria dell'ambiente. I progetti finanziati da LIFE-Ambiente devono essere: incentrati sulle priorità del Sesto programma d'azione in materia di ambiente; progetti di dimostrazione che integrano considerazioni sull'ambiente e sullo sviluppo sostenibile nella pianificazione del territorio, che promuovono la gestione sostenibile delle acque e dei rifiuti o che riducono al minimo l'impatto ambientale delle attività economiche; progetti preparatori allo sviluppo di nuove azioni, strumenti e norme comunitarie in materia di ambiente; misure di accompagnamento.
- *LIFE-Paesi Terzi*: L'obiettivo specifico di LIFE-Paesi Terzi è quelli di contribuire alla creazione di capacità e strutture amministrative necessarie nel settore

³¹ Vedi: <http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/l28046htm>

³² Vedi: <http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/l28076htm>

dell'ambiente nonché allo sviluppo di politiche e programmi d'azione nel settore dell'ambiente nei paesi terzi rivieraschi del Mar Mediterraneo e del Mar Baltico.

Nel quadro delle prospettive finanziarie 2007-2013 la Commissione³³ ha ritenuto però opportuno adottare un diverso approccio per il finanziamento di azioni per la protezione per l'ambiente, e lo ha fatto tramite l'inserimento della protezione ambientale anche in altri programmi comunitari, come Leader, il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), e mediante la fusione di quattro strumenti finanziari in un solo strumento per raggiungere l'obiettivo di agevolare la semplificazione delle procedure di gestione degli strumenti ambientali esistenti. I Programmi che sono stati abrogati al fine di una nuova semplificazione e consolidamento sono: il programma LIFE (Natura, Ambiente e Paesi Terzi), il Quadro comunitario di cooperazione per lo sviluppo sostenibile dell'ambiente urbano, il Programma di azione comunitario per la promozione delle Organizzazioni non governative attive nel campo della protezione ambientale e il Forest Focus. La Commissione ha quindi proposto di istituire un unico strumento finanziario per l'ambiente, denominato *LIFE+* il cui obiettivo sarà quello di offrire un sostegno specifico, a livello comunitario, alle misure e ai progetti aventi valore aggiunto europeo per l'attuazione, l'aggiornamento e lo sviluppo della politica e della normativa comunitaria in materia di ambiente, in particolare per la realizzazione del VI Programma di Azione Ambientale. Questo strumento unico quindi favorirà anche una maggiore trasparenza e visibilità, a tutto vantaggio della coerenza e della complementarità con gli altri fondi e programmi comunitari.

³³ Regolamento n. 614/2007/CE

CAPITOLO II
POLITICHE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE E
INDICATORI

1. Quali politiche per lo sviluppo sostenibile?

Per trovare un riconoscimento formale al concetto di *sviluppo sostenibile*, come abbiamo visto, dobbiamo risalire al 1992 ed in particolare alla Conferenza di Rio de Janeiro. Da quel momento il binomio sviluppo-sostenibilità è diventato un riferimento imprescindibile per tutti i documenti di politica economica, sociale ed ambientale elaborati a livello internazionale.

La paternità del termine “sostenibilità” viene attribuita a Tennis Pirages che nel 1972, nel corso di una relazione, accennava per la prima volta a come fosse necessario perseguire una “società sostenibile”.

Con il passare del tempo “sviluppo sostenibile” ha rappresentato un concetto simbolo della necessità di coniugare economia ed ecologia su scala globale, caricandosi sempre più di maggiori aspettative.

Quanto l’uso di questo aggettivo abbia effettivamente contribuito al perseguimento del benessere umano è difficile a dirsi, ma di certo ha favorito l’introduzione di una nuova chiave di lettura e di analisi, un nuovo orizzonte su cui confrontarsi nell’inseguire un equilibrio tra produzione e natura, tra uomo ed ambiente.

Sebbene il termine trovi formale riconoscimento nel 1992, il suo fondamento risale alla definizione contenuta nel Rapporto Brundtland del 1987, che lo associa al concetto di bisogno e al principio di equità intragenerazionale:

«Lo sviluppo è sostenibile se soddisfa i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere la possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri»³⁴.

Durante l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite si cercò di creare una “agenda globale del cambiamento” che potesse in qualche modo gettare le basi per un rapporto sempre più coerente ed equo tra sviluppo ed ambiente, puntando su una comunicazione

³⁴ World Commission on Environment and Development (1987), p. 43

a scala globale, e ponendo particolare attenzione agli aspetti politico-organizzativi ed economici: questa agenda globale prenderà il nome di Agenda 21.

La novità introdotta dall'Agenda 21 è sicuramente la maggiore attenzione posta nei confronti dei processi di partecipazione, consultazione, analisi e comunicazione puntando alla continua attività di monitoraggio e rettifica delle soluzioni a tutti i livelli di governo.

Con l'Agenda 21 il concetto di sostenibilità cambia radicalmente prospettiva e significato: passa da una connotazione prevalentemente ambientale ed economica e va ad abbracciare anche le dimensioni sociali, politiche ed organizzative.

L'agenda 21 rappresenta quindi il tentativo di perseguire un'effettiva integrazione delle *tre* differenti *dimensioni della sostenibilità*, vale a dire quella *economica*, *sociale* ed *ambientale*, e di introdurre all'interno del tema della governance l'obiettivo strategico di iniziare a fare progressi nella formulazione e nella attuazione delle strategie per lo sviluppo sostenibile e di avviare la loro attuazione entro il 2005 per coordinare le iniziative dei diversi livelli di governo.

Nonostante le innovazioni introdotte dall'Agenda 21, presa come punto di riferimento poi anche per la Conferenza di Johannesburg del 2002, il dibattito sulla sostenibilità dello sviluppo rimane un dibattito in corso ed incrocia quello della globalizzazione.

Secondo Hirschman (1995) esistono tre retoriche reazionarie che per motivazioni diverse si contrappongono oggi allo sviluppo sostenibile.

La prima afferma che il tentativo di orientare la società in direzione della sostenibilità avrà come effetto perverso un movimento nella direzione opposta a causa dei vincoli imposti che spingeranno verso le zone in via di sviluppo (con meno legislazione ambientale e sociale) i capitali e la produzione con l'effetto finale di delocalizzare i carichi sul sistema naturale nelle aree più povere. Le politiche per lo

sviluppo sostenibile spingerebbero quindi verso una maggiore polarizzazione e un ambiente migliore e più sano solo per i ricchi del mondo.

La seconda impostazione afferma l'inutilità delle politiche per lo sviluppo sostenibile in quanto il corso naturale degli eventi porterà a produrre beni e servizi sempre più dematerializzati e procederà naturalmente verso la sostenibilità. Qualsiasi sviluppo non potrà essere altro che sostenibile e quindi discutere della sostenibilità delle politiche e dei piani appare inutile.

La terza impostazione è quella secondo la quale lo sviluppo sostenibile, se connotato di forte contenuto, potrebbe mettere a repentaglio gli elementi fondanti della qualità della vita e del benessere, della democrazia e della libertà; infatti nessuno sviluppo, sempre ottenuto attraverso produzione e risorse per lo più non rinnovabili, può realmente essere sostenibile. Parlare di sviluppo sostenibile porterebbe quindi a giganteschi problemi di equità dovuti ai costi sociali ed economici della sostenibilità.

Tutte le retoriche sembrano soffrire di economicismo e tendono a confondere lo sviluppo con la crescita.

Il termine sviluppo suggerisce un processo di cambiamento diretto, intenzionale e controllato, finalizzato a produrre vantaggi alle persone in un'ottica migliorativa. Associato all'aggettivo sostenibile se ne precisano le condizioni e gli elementi di cui si compone e da cui si alimenta: equità sociale, tutela ambientale, sviluppo economico e ordinamento democratico.

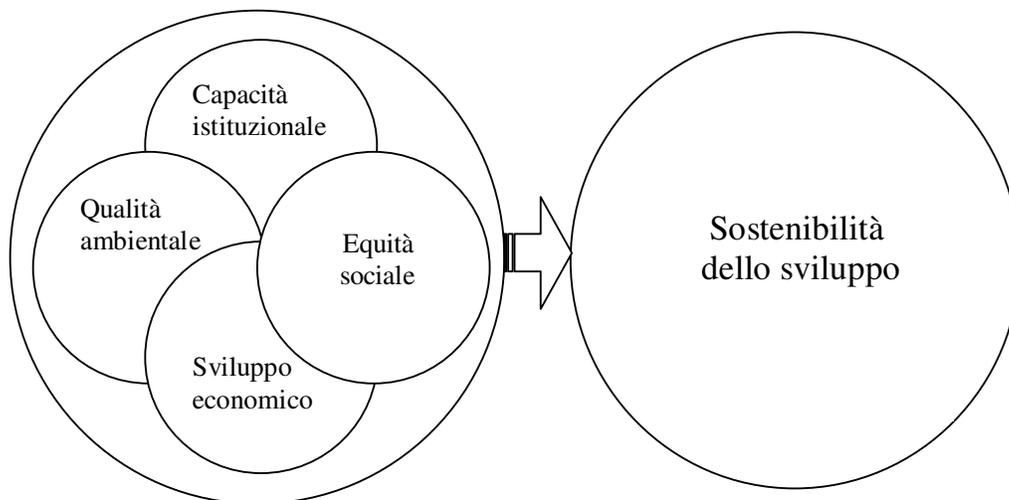
La definizione stessa, seppur non in modo esplicito, dà per scontata l'idea che non esista un unico modello di sviluppo; viene sottolineata con forza infatti la necessità di sperimentare nuovi progetti in grado di assicurare la sostenibilità attraverso il mantenimento di un certo equilibrio fra la dimensione ambientale, economica e sociale dello sviluppo.

Lo sviluppo sostenibile viene a ed essere concepito originariamente quindi come un concetto pluridimensionale, impossibile da sintetizzare o quantificare attraverso i tradizionali indici ed indicatori.

Se questo era il panorama iniziale, nel corso dell'evoluzione del concetto stesso di sviluppo sostenibile e delle politiche e strategie delle istituzioni europee si è assistito, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, ad una progressiva evoluzione degli approcci, delle metodologie e degli strumenti di regolazione dello sviluppo, di governo del territorio e di gestione dell'ambiente.

Alle tre dimensioni alle quali il concetto stesso veniva affiancato, ovvero quella economica, ambientale e sociale, se ne aggiunge un'altra, ben più importante e significativa, ovvero quella della *capacità istituzionale*.

Figura 2.1: Le dimensioni della sostenibilità dello sviluppo



Fonte: Fighera (2007a)

Sotto le spinte di tale evoluzione, il sistema politico e amministrativo, in particolare a livello locale, ha conosciuto trasformazioni rilevanti e repentine che hanno portato ad un'innovazione nell'azione pubblica per la tutela dell'ambiente.

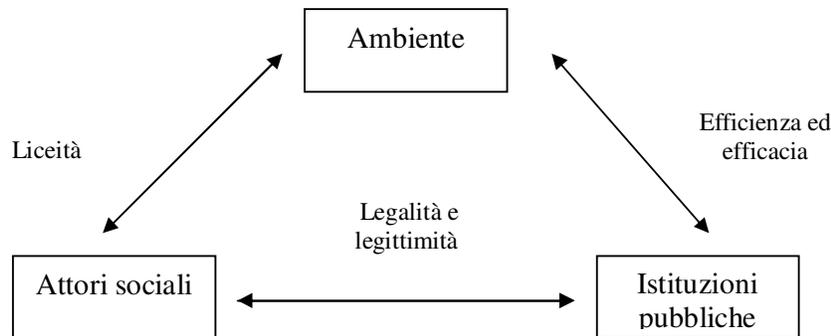
Lo sviluppo sostenibile acquista quindi nel tempo un significato multidimensionale, ed esso presuppone la conciliazione fra differenti obiettivi o il raggiungimento di compromessi in maniera trasparente, sempre seguendo alcuni principi ispiratori che dovrebbero consentire il raggiungimento di un giusto equilibrio fra considerazioni di natura sociale, economica, ambientale ed istituzionale.

L'integrazione della quarta dimensione fa sì che criteri ecologici di valutazione e selezione integrino in modo crescente azioni e decisioni.

Lo sviluppo acquista sempre più una dimensione strategica che fa sì che gli obiettivi debbano essere valutati non solo in termini di efficacia, ma anche di efficienza. Il nuovo concetto di sviluppo deve essere il più possibile condiviso, e per fare ciò è necessaria una maggiore partecipazione del livello locale e della cittadinanza attiva; le decisioni prese si ripercuotono irrimediabilmente sull'ambiente locale e la popolazione deve prendere parte attivamente alla loro formulazione.

La questione ambientale inoltre richiama in causa *tre tipi di relazioni*: tra ambiente e attori sociali, tra ambiente e istituzioni pubbliche e tra attori sociali e istituzioni. Tutte le relazioni esistenti all'interno del triangolo delle politiche ambientali vengono interpretate in base a diversi parametri o principi.

Figura 2.2: Il triangolo delle politiche ambientali



Fonte: Pellizzoni L. (2003)

La relazione tra ambiente e attori sociali viene interpretata e valutata secondo il parametro della liceità morale e giuridica. Poiché i comportamenti sociali possono avere ricadute, positive e negative, sull'ambiente esterno, essi diventano di interesse pubblico; in questo senso è importante definire in che misura questi siano moralmente e legalmente accettati e perseguiti. Assume quindi rilievo la dimensione valoriale all'interno della quale si sviluppa l'azione e sulla quale essa ha rilevanza.

Le relazioni tra ambiente e istituzioni pubbliche sono interpretate secondo il parametro della efficienza e efficacia delle azioni promosse dalle istituzioni per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Infine, le relazioni tra istituzioni e attori sociali vengono lette secondo il parametro della legalità e legittimità; in questo senso assumono particolare importanza le regole, la capacità di rappresentare valori condivisi e la misura in cui gli attori si attengono a quanto stabilito da un'autorità.

Legittimità, liceità ed efficacia risultano quindi essere strettamente legate tra loro. È probabile quindi che se un'istituzione agisce in modo illegale, l'azione stessa risulti

anche inefficiente e che comportamenti eticamente riprovevoli nei confronti dell'ambiente diventino più diffusi.

Abbiamo fin d'ora visto quindi come le politiche per lo sviluppo sostenibile e il concetto stesso di sostenibilità si siano evoluti nel corso degli anni, e quali siano state le spinte che hanno favorito questo avanzamento.

Nel prossimo paragrafo ci chiederemo invece se sia possibile misurare la sostenibilità e quali problemi si incontrino in questo cammino.

2. Misurare la sostenibilità

È in occasione del vertice di Rio de Janeiro che si sottolinea la necessità e l'importanza che le organizzazioni governative ad ogni livello – locale, nazionale, regionale, internazionale – e quelle non governative identificassero e sviluppassero opportuni indicatori al fine di monitorare i progressi verso lo sviluppo sostenibile.

Lo sviluppo di indicatori, metodi e modelli è infatti essenziale per sostenere i processi decisionali in materia ambientale e nell'ultimo decennio si è sviluppata un'azione considerevole in tal senso.

Gli indicatori e metodi sviluppati sono numerosi; nei primi due paragrafi analizzeremo il PIL e la Contabilità ambientale e infine, nel terzo, faremo una panoramica dei principali indicatori sviluppati in questi anni.

2.1 L'inadeguatezza del PIL come indicatore di sostenibilità e benessere

Prima di occuparci dei diversi tipi di indicatori, si può riflettere sulla capacità degli indicatori tradizionali della crescita economica, come il Prodotto Interno Lordo (PIL), di rispondere alla domanda “stiamo andando verso la sostenibilità”?

L'andamento del PIL, la previsione di un suo aumento o di una sua diminuzione futura, viene preso spesso come indice del buono o cattivo risultato della politica economica governativa; l'attenzione posta su di esso è di conseguenza elevata e le aspettative lo sono di conseguenza.

Il PIL, grandezza sostanzialmente uguale al valore aggiunto dell'economia, rappresenta una misura di tutti i beni e servizi finali prodotti da tutte le attività produttive dell'economia³⁵.

La prima e pesante obiezione alla capacità di offrire indicazioni sulla sostenibilità da parte del PIL è che esso non tiene conto dell'impovertimento dello stock di capitale naturale, sia esso rinnovabile, come le foreste, le risorse idriche, o non rinnovabile, come il petrolio. Un'altra obiezione è rappresentata dal fatto che il PIL non tiene conto di tutte quelle caratteristiche di ordine sociale (come il miglioramento degli status nutrizionali, sanitari e dell'istruzione, o le disuguaglianze nella distribuzione dei redditi) che pur la comunità internazionale ha riconosciuto come elementi qualificanti dello sviluppo e quindi del benessere collettivo.

Nonostante le carenze dimostrate dall'utilizzo di questo parametro, ad esso i meccanismi di comunicazione politica e di massa hanno fatto assumere il ruolo di maggiore indicatore a proposito delle condizioni di benessere di un Paese.

Ad ogni modo il PIL non sembra in grado di valutare la sostenibilità degli andamenti, misurando ad esempio lo standard dei servizi nella sanità, l'effettivo reddito

³⁵ Lipsey, Chrystal (2003)

disponibile per i cittadini o il livello di partecipazione democratica ai processi decisionali.

Il PIL ci dice che stiamo crescendo, quantitativamente, ma non ci dice se ci stiamo sviluppando qualitativamente; esso quindi non è capace di offrire un'indicazione del benessere di una data società e della sua evoluzione. Dice semplicemente se produciamo più beni e servizi ma non se i costi ambientali sopportati siano effettivamente inferiori ai benefici o se stiamo andando ad intaccare la disponibilità delle risorse per le generazioni future.

Per ovviare a questa evidente mancanza del PIL sono stati sviluppati una serie di indicatori che possono essere divisi in quattro aree principali, ovvero quella economica, quella sociale, quella ambientale e gli indicatori riferiti ad obiettivi predefiniti³⁶.

In particolare, un indice dell'area economica si sta ponendo come valida alternativa alla semplice misura della ricchezza basata sul PIL: questo è l'*Indice di benessere economico sostenibile, ISEW (Index of Sustainable Economic Welfare)*.

Introdotta da Daly e Cobb nel 1989³⁷, l'indice è una lista di elementi economici, sociali ed ambientali, espressi in moneta, che fornisce un indice integrato di benessere economico.

Due i tentativi precedenti che sono stati tenuti in conto nella costruzione dell'ISEW: il MEW (*Measure for Economic Welfare – Misura del Benessere Economico*) di Nordhaus e Tobin (1972)³⁸ e l'indice EAW (*Economic Aspect of Welfare*) di Zolotas (1981)³⁹.

I due autori giustificano la necessità di costruire un nuovo indice sottolineando come il primo non tenga conto delle problematiche ambientali e come il secondo non consideri il problema della sostenibilità.

³⁶ Per una maggiore trattazione si rimanda al paragrafo 2.3.

³⁷ Daly, Cobb (1989)

³⁸ Nordhaus, Tobin (1972) in La Camera (2005), p.153

³⁹ Zolotas (1981), in La Camera (2005), p.153

L'ISEW viene costruito perciò partendo dai consumi personali ed operando poi una serie di aggiustamenti ritenuti capaci di catturare alcuni cambiamenti del benessere collettivo. Partendo dal consumo privato, che è direttamente connesso al benessere, aggiustato sulla base di un indice di distribuzione del reddito, le voci che sono considerate positive per il benessere (servizi dal lavoro domestico, dai beni durevoli, dalla rete viaria, etc.) sono aggiunte all'ammontare totale, mentre quelle che incidono negativamente su di esso⁴⁰ ne vengono sottratte. Per il calcolo dell'ISEW, infine, si cerca di incorporare nella valutazione economica anche manifestazioni sociali o ambientali rilevanti.

Il calcolo dell'ISEW confrontato con gli andamenti del PIL degli Stati Uniti dal 1950, dimostra come, a partire dagli anni '70, non vi sia evidenza empirica che ad aumenti del PIL corrispondano aumenti del benessere economico.

Crescita quindi non è più sinonimo di sviluppo, se ad un aumento della prima si assiste ad una diminuzione o un peggioramento della qualità della vita della popolazione mondiale. Il binomio crescita – sviluppo sembra quindi essere stato scavalcato dalla considerazione che non sempre gli interventi dell'uomo sono sostenibili, considerando la sostenibilità nelle sue quattro dimensioni (economica, sociale, ambientale ed istituzionale).

Nonostante i due autori indichino alcuni limiti del proprio indice in alcune ipotesi sostanzialmente arbitrarie, come per quanto attiene la stima delle componenti “ambientali” dell'indice, questo sembra essere ampiamente preferibile al PIL⁴¹.

⁴⁰ Le voci che incidono negativamente sul benessere sono: spese difensive, ovvero spese di ripristino di condizioni precedenti, depauperamento del capitale naturale, uso di risorse non rinnovabili, effetto serra, ecc.

⁴¹ La questione viene affrontata in: Daly (2001). Qui Daly usa un efficiente paragone: se l'uso del PIL fosse come la dipendenza da tabacco, l'ISEW non potrebbe essere paragonata alla perdita del vizio del fumo, ma sicuramente all'applicazione di un filtro alle sigarette. (p.136).

Recentemente, si è sviluppata anche un'altra iniziativa, lanciata dalla campagna «dePILiamoci»⁴², che propone di passare dal PIL al *BIL*, ovvero il *Benessere Interno Lordo*.

La Campagna di «dePILiamoci» parte da una riflessione profonda delle parole pronunciate da Robert Kennedy durante un suo discorso pronunciato all'università del Kansas il 18 marzo del 1968, all'interno del quale evidenziava, tra le altre cose, l'inadeguatezza del PIL come indicatore del benessere delle nazioni economicamente sviluppate. Questa iniziativa ha trovato numerosi sostenitori, come la Campagna «Sbilanciamoci!» che propone una serie di conferenze sul tema.

Ad ogni modo, ciò che sembra interessante della prima, è il tentativo di costruire una “Mappa del Bil”⁴³.

Il Benessere Interno Lordo è un indicatore che la comunità di sviluppo del progetto Mappa del BIL vuole proporre come sostituto del PIL, ovvero come unità di misura della capacità degli Stati nazionali di assicurare benessere alle popolazioni e ai territori amministrati.

La Mappa del BIL è, tecnicamente, un circuito causale (strumento della dinamica dei sistemi) con il quale è possibile rappresentare fenomeni evolutivi. Questa si presenta quindi come lo strumento su cui si basa il progetto «dePILiamoci» per evidenziare fatti e comportamenti che possono generare circuiti virtuosi utili a trasformare la dominante cultura consumistica del PIL nella cultura del BIL, tramite una sorta di rivoluzione quotidiana, fatta di piccole attenzioni, riflessioni, che può aiutare a salvare il pianeta dallo sfruttamento incessante e insostenibile delle sue risorse.

⁴² www.benessereinternolordo.net

⁴³ Cfr. allegato 2.

2.2 La contabilità ambientale

La contabilità ambientale è nata assieme al concetto e alla prospettiva dello sviluppo sostenibile.

Per l'attuazione di politiche per lo sviluppo sostenibile si rendono sempre più necessari strumenti di orientamento destinati al processo politico: quelli tradizionali, di analisi economica e di pianificazione territoriale, non permettono però ai decisori politici di valutare l'efficacia e l'efficienza delle politiche ambientali implementate né gli impatti delle politiche economiche sull'ambiente.

La contabilità ambientale quindi si presenta come uno dei principali strumenti di riforma della governance a tutti i livelli di governo poiché favorisce il perseguimento costante dello sviluppo sostenibile. Gli strumenti tradizionali di gestione del territorio non permettono infatti una misura realistica della crescita economica e del benessere di un paese, perché non rilevano importanti fattori esterni al mercato, come il valore delle risorse naturali e del patrimonio ambientale, e non tengono conto degli impatti sull'ambiente dell'inquinamento dovuto alle attività antropiche, soprattutto di natura produttiva. Continuare quindi ad usare strumenti nati per misurare le attività di mercato in un'economia che non considera i limiti naturali significa rinunciare a seguire la strada dello sviluppo sostenibile.

Attualmente non esiste ancora una definizione univoca di contabilità ambientale. Con questo termine infatti si definisce un insieme articolato di strumenti finalizzato a fornire informazioni aggiuntive rispetto alla contabilità tradizionale, in relazione sia alle prestazioni economiche delle risorse naturali che alla valutazione dell'impatto sull'ambiente delle attività umane.

La definizione più condivisa definisce la contabilità ambientale come uno strumento innovativo per il reperimento, l'organizzazione e la diffusione dei dati ambientali, che ha trovato applicazione in diversi ambiti, imprese private e pubbliche,

contabilità nazionale e più recentemente anche negli enti locali (regioni, province, comuni).

Questo strumento permette di fornire alle organizzazioni sia le informazioni necessarie per individuare le criticità ambientali e per scegliere le politiche da attuare, sia le informazioni necessarie a controllare l'efficacia e l'efficienza delle politiche attuate; inoltre, essa fornisce a tutte le componenti sociali presenti su un determinato territorio i segnali adeguati per ottimizzare l'allocazione delle risorse a loro disposizione tra attività di protezione dell'ambiente ed altre attività e per valutare l'operato del decisore politico.

La contabilità ambientale è finalizzata a:

- a. *valutare l'entità dell'impegno*: riconoscere, rilevare, attuare, archiviare le spese sostenute per finalità ambientali;
- b. *inserire la protezione dell'ambiente tra i criteri gestionali*: definire gli strumenti propri per la gestione delle informazioni ambientali e inserire le variabili ambientali nel sistema decisionale e nel sistema di programmazione e controllo dell'impresa;
- c. *valutare l'efficacia e l'efficienza delle spese ed investimenti effettuati*: il tutto rapportando l'esborso sostenuto al concreto raggiungimento di obiettivi di performance ambientale;
- d. *programmare la protezione dell'ambiente*: definire sistemi revisionali e budget, creare fondi ed accantonamenti, valutare secondo criteri riconosciuti e/o standardizzati l'ingresso in nuove attività con ricadute sull'ambiente, ridurre i rischi attraverso forme di prevenzione e assicurazione.

Dal punto di vista pratico, la contabilità ambientale si realizza attraverso la costruzione di "conti satellite" dell'ambiente, ossia di conti che si affiancano ai

tradizionali conti economici⁴⁴. Il ricorso allo strumento dei “conti satellite” risponde principalmente all’esigenza di non alterare i conti economici tradizionali, armonizzati da linee guida internazionali⁴⁵. Una cornice unitaria entro cui trovano sistematica collocazione i vari strumenti della contabilità ambientale è offerta dal Seea 2003 – *System of integrated Environmental and Economic Accounting*⁴⁶. Il manuale del Seea 2003 è in particolare il risultato di un lungo processo di revisione di un precedente manuale pubblicato, in versione preliminare, già nel 1993 dalle Nazioni Unite⁴⁷.

Uno dei conti satellite maggiormente applicato da svariati anni a livello europeo è la NAMEA (*National Account Matrix including Environmental Accounts*).

Si tratta di una “matrice di conti economici nazionali comprensiva di conti ambientali” che descrive l’interazione tra economia e ambiente, coerentemente con la logica della contabilità nazionale, in maniera da assicurare la confrontabilità dei dati socio-economici (prodotto, reddito, occupazione...) con quelli relativi alle pressioni che le attività umane esercitano sull’ambiente naturale.

Alla base di tale possibilità di confronto, o di lettura congiunta, sta il fatto che le grandezze socio-economiche e quelle ambientali sono di volta in volta riferite alle stesse entità, ovvero a raggruppamenti omogenei di attività economiche o di consumo. In pratica, in un’unica matrice vengono affiancati conti economici tradizionali (modulo economico) e conti ambientali (modulo ambientale). Il modulo economico, detto anche Nam, contiene i flussi ed i principali aggregati registrati dalla contabilità nazionale, espressi in unità monetaria; il modulo dei conti ambientali rappresenta, in relazione alle stesse attività di consumo e produzione del modulo economico, le pressioni esercitate

⁴⁴ Per il contesto europeo si veda la Comunicazione della Commissione Europea (1994)

⁴⁵ Cfr. United Nations (1993a) cap. XXI.; Eurostat (1995)

⁴⁶ United Nations – European Communities – International Monetary Fund – Organization for Economic Co-operation and Development – The World Bank (Seea 2003).

⁴⁷ United Nations (1993b) Il processo di revisione, da poco conclusosi, è stato effettuato da un ampio gruppo di esperti internazionali di contabilità ambientale e nazionale, noto con il nome di “Gruppo di Londra”.

dalle attività stesse sull'ambiente naturale, espresse in appropriate unità fisiche⁴⁸. L'organizzazione dei dati consente di confrontare il contributo percentuale di un'attività all'intera economia – in termini di occupazione, produzione, reddito, etc. – con il corrispondente contributo percentuale all'inquinamento generato – in termini di emissioni di certi inquinanti atmosferici, di produzione di rifiuti, etc.

Un altro strumento particolarmente sviluppato a livello europeo, anzi il più sviluppato dal punto di vista metodologico, è il *conto delle spese per la protezione dell'ambiente, EPEA*. Il conto EPEA focalizza l'attenzione sulle spese per la “protezione dell'ambiente”, ossia sulle spese dei vari settori istituzionali (imprese, famiglie, pubblica amministrazione) finalizzate alla prevenzione, riduzione o eliminazione di fenomeni di inquinamento e degrado.

Il sistema di contabilità ambientale non risolve comunque il problema della misurazione della sostenibilità.

Mentre il calcolo delle spese difensive è abbastanza maturo, per quanto riguarda il capitale naturale l'informazione rilevabile va comunque rielaborata e considerata a parte e l'elaborazione statistica è ancora carente in molti paesi.

La contabilità ambientale costituisce comunque un utile patrimonio informativo che inevitabilmente viene, per così dire, schiacciato dalla rilevanza attribuita dal sistema economico-politico al PIL; d'altronde, sono praticamente inesistenti importanti decisioni politiche o di governo dell'economia che tengano conto di tali conti satelliti.

⁴⁸ Cfr. Eurostat (1994), o anche Osce/Eurostat (1999)

2.3 Gli indicatori di sostenibilità

Come si è detto, nel corso degli anni sono stati individuati una serie di indicatori per rispondere alla domanda “stiamo andando verso la sostenibilità?” e anche, e soprattutto, per superare le insufficienze del PIL come indicatore dello sviluppo.

In questa sede cercherò quindi di proporre una classificazione dei principali indicatori alternativi di qualità della vita, riassunti nella tabella 2.3.

La classificazione di La Camera (2005) propone una divisione degli indicatori in quattro aree principali:

- a. l'area economica, in cui i metodi cercano una sintesi anche di aspetti socio – ambientali al fine di prevenire ad un indice di benessere complessivo in termini monetari;
- b. l'area sociale, dove gli indicatori cercano di mettere a fuoco gli aspetti sociali della sostenibilità;
- c. l'area ambientale, dove gli approcci si concentrano sulla capacità portante dell'ambiente nel tentativo di definire i limiti entro i quali l'attività economica può svilupparsi in maniera sostenibile;
- d. l'area degli indicatori aggregati in funzione degli andamenti di diverse variabili rispetto ad un set di obiettivi predefiniti.

Tabella 2.3: Classificazione dei maggiori indicatori di sostenibilità per area.

Area Economica	Area sociale	Area ambientale	Indicatori complessi di sostenibilità dello sviluppo
PIL verde	ISU: Indice di Sviluppo Umano	Spazio Ambientale	ISSI
Genuine Saving	HP2: Indice di Povertà Umana	Total Material Requirement	QUARS
ISEW: Indicator of Sustainable Economic Welfare	Indice di Parità di Genere (GEI)	Happy Planet Index	
GPI: Genuine Progress Indicator	Indice di potenziamento delle misure di genere (GEM)	Impronta Ecologica	

Rielaborazione da: La Camera F. (2005)

Iniziando dall'*area economica*, proviamo ora a vedere brevemente cosa significhi parlare di *PIL Verde*.

Il PIL Verde è un indice di sviluppo economico che tiene conto delle conseguenze dello sviluppo sull'ambiente; si ottiene sottraendo al PIL tradizionale alcune voci di spesa come quelle di potenziamento ambientale, i costi per danni ambientali subiti nonché la rimanente perdita di patrimonio naturale (deprezzamento del capitale naturale e valore monetario dell'inquinamento residuo). Questo indicatore inizia oggi a trovare diffusa applicazione in Cina dove viene difeso dallo stesso ministro dell'ambiente Pan Yue. Attualmente infatti sono diverse le regioni e le provincie cinesi che, utilizzando il PIL Verde, cominciano a raccogliere le statistiche del loro reddito sottraendo il costo delle distruzioni ambientali.

Seguendo sempre l'area economica, il secondo indicatore che ci troviamo ad analizzare è il *Genuine Saving* (Everett, Wilks 1999). Questo indicatore, sviluppato dalla Banca Mondiale, si pone l'obiettivo di raggiungere la sostenibilità economica e si propone di rappresentare un cambiamento netto nella totalità dei valori che vengono

considerati importanti per lo sviluppo, come la produzione, le risorse naturali, la qualità ambientale, le risorse umane e le relazioni esterne. Il *Genuine Saving*, a detta della Banca Mondiale, risulta particolarmente diverso rispetto agli indicatori normalmente utilizzati, in quanto tiene conto della distruzione delle risorse naturali e dei danni causati dall'inquinamento alla salute dell'uomo e considera le spese per la formazione e l'informazione come positive per il benessere della popolazione. Esso quindi presenterebbe il vantaggio di proporre per ogni Stato un bilancio chiaro delle condizioni in cui questo versa, siano esse positive o negative ai fini della sostenibilità.

L'ultimo indicatore per l'area economica è rappresentato dal *Genuine Progress Indicator* (GPI). Questo indicatore, elaborato dall'organizzazione *Redefining Progress*⁴⁹ nel 1994, è uno sviluppo dell'ISEW⁵⁰. Esso cerca di correggere il PIL in modo da poter avere una buona stima del benessere economico che tenga conto anche di aspetti ambientali e sociali: per fare questo, da un lato si sottraggono al PIL le spese difensive e i costi collegati ai danni ambientali, dall'altro si sommano tutte quelle voci che concorrono al benessere economico, ma che non rientrano nella contabilità nazionale, come il lavoro casalingo o volontario⁵¹. Purtroppo per l'Italia è stato calcolato una volta sola, nella sua prima versione chiamata ISEW, dalla Fondazioni Eni Enrico Mattei e dal WWF. Rinominato RIBES (Indice di Benessere Sostenibile) è stato calcolato per il periodo compreso tra il 1960 e il 1990. Vale comunque la pena osservare il risultato ottenuto in confronto al PIL. La figura 2.4 ci mostra chiaramente che, mentre fino al 1967 i due indicatori crescevano in maniera molto simile, a partire dagli anni Settanta il GPI ha tendenzialmente smesso di crescere, se non per alcuni brevi periodi, a differenza del PIL che invece ha sempre continuato la sua corsa: questo significa che, nonostante

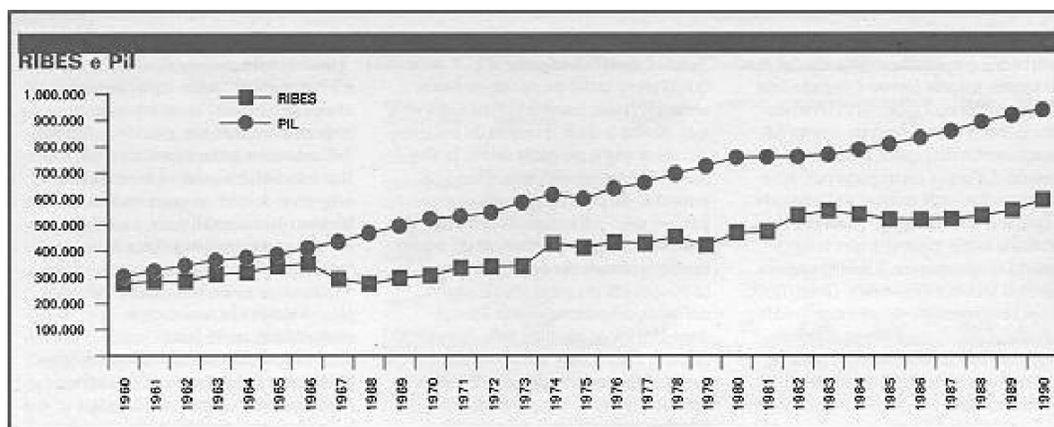
⁴⁹ *Redefining Progress* è un'organizzazione no-profit che sviluppa politiche e strumenti per ri-orientare l'economia verso il benessere dell'uomo e della natura.

⁵⁰ Per quanto riguarda l'ISEW si veda p. 51.

⁵¹ Cfr allegato 3.

la crescita economica continui, il benessere degli italiani ha smesso di seguire lo stesso andamento.

Figura 2.4: L'indice di Benessere per l'Italia, RIBES, a confronto con il PIL.



Fonte: QUARS 2007

Abbiamo fino ad ora visto gli indicatori riferibili all'area economica.

Passando all'*area sociale*, il primo indicatore che incontriamo è l'*ISU* (Indice di Sviluppo Umano), il più famoso tra gli indicatori alternativi. Questo indicatore è stato sviluppato dallo United Nations Development Programme (UNDP) ed è caratterizzato da una struttura molto semplice che combina tre indicatori sulla base dei loro valori medi, ovvero: longevità, conoscenza e standard di vita dignitosi.

Il primo è dato dall'aspettativa di vita (età massima mediamente raggiungibile), il secondo dalla combinazione del tasso di analfabetismo e dal tasso ponderato di scolarizzazione a livello inferiore e superiore, dove il peso attribuito al primo è il doppio di quello attribuito al secondo, il terzo dal PIL pro capite a parità di potere d'acquisto, come indicatore complessivo di tutti gli altri aspetti del benessere. L'*ISU* viene

calcolato annualmente e i risultati sono pubblicati dall'UNDP in un Report annuale ⁵². Può essere a questo punto interessante andare a guardare i risultati dell'Italia in base all'ISU. Nella classifica contenuta nel Report del 2006, nel quale i dati sono riferiti però al 2004, l'Italia è al diciassettesimo posto, guadagnando quattro posti rispetto al Report del 2004 dove eravamo ventunesimi. In particolare, siamo ottavi per speranza di vita, ventiseiesimi secondo l'indice di educazione e diciannovesimi per PIL procapite.

Tabella 2.5: L'ISU per l'Italia

Anno	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2004
Italia	0,844	0,859	0,868	0,890	0,908	0,924	0,940

Fonte: QUARS 2007

Nel rapporto sullo Sviluppo Umano sono riportati anche alcuni interessanti indici relativi alla povertà e alla questione di genere. Riguardo alla povertà l'Italia evidenzia alcuni aspetti critici. L'ONU utilizza generalmente due indici denominati HP1 (*Human Poverty Index*) e HP2. Il primo è concepito per i paesi più poveri e non viene calcolato per i paesi che appartengono all'OCSE. Per l'Italia quindi bisogna fare riferimento al valore dell'HP2, che si compone del dato relativo alla speranza di vita alla nascita, di quello relativo alla povertà (è considerato povero chi non raggiunge un reddito pari o maggiore al 50% della media nazionale), di quello sull'alfabetizzazione e di quello sulla disoccupazione di lungo termine. L'Italia in questo caso si classifica al diciottesimo posto, mostrando però, in particolare, un dato preoccupante: nell'ambito dell'alfabetizzazione ci classifichiamo infatti all'ultimo posto⁵³.

⁵² L'ultimo *Human Development Report* è stato pubblicato nel 2006, ed è disponibile anche in italiano. Cfr www.undp.org

⁵³ Il valore fa riferimento a tutte quelle persone alle quali manca un'alfabetizzazione funzionale, ovvero che sulla carta sanno leggere e scrivere ma che in realtà non hanno acquisito le conoscenze e le abilità nel

Rimanendo sempre nell'area sociale, due sono gli indicatori che si riferiscono alle questioni di genere: il *GEI* (Indice di Parità di Genere) e il *GEM* (Indice delle Misure di Rafforzamento di Genere).

Il primo indice è stato sviluppato dalla rete internazionale *Social Watch*, per classificare i paesi secondo indicatori sociali che siano comparabili a livello internazionale. Il GEI è composto di tre dimensioni:

1. attività economica, che misura le differenze nella partecipazione al mercato del lavoro e dei redditi tra uomini e donne;
2. *empowerment*, che si basa sulla quota di donne tra i professionisti, gli amministratori, i direttivi e sulla presenza nelle posizioni decisionali di Governo;
3. educazione, che osserva l'accesso al sistema educativo.

Il secondo indice invece ha il fine di misurare le disparità di genere nella partecipazione alla vita economica e politica di un paese. Gli indici utilizzati sono costituiti quindi dalla percentuale di dirigenti e professionisti donne, dal reddito medio delle donne e dalla percentuale del reddito femminile rispetto a quello maschile.

Gli indicatori dell'*area ambientale* invece si collocano all'interno dell'approccio della sostenibilità forte e quindi condividono l'assunto che sia necessario non pregiudicare la quantità e la qualità del capitale naturale disponibile.

Il primo indicatore è il cosiddetto *Spazio Ambientale*. Questo indicatore nasce dal tentativo di delimitare il campo di azione dell'uomo, all'interno di una data area, tenendo conto dei limiti imposti dalla necessità di preservare il capitale naturale di quell'area. In particolare, l'indicatore intende stimare i limiti dell'attività antropica, il cui mancato rispetto potrebbe comportare la perdita di porzioni del capitale naturale.

leggere e nello scrivere che li rendono capaci di impegnarsi in modo efficace in quelle attività dove la lettura e la scrittura sono normalmente intese nella loro cultura o gruppo di riferimento.

Tali limiti possono variare, e quindi aumentare o diminuire lo spazio ambientale a disposizione, in funzione di interventi di riqualificazione ambientale o di ripristino delle condizioni ottimali di un dato ecosistema. Naturalmente un ecosistema sano, cioè in equilibrio, è in grado anche di difendere la disponibilità di spazio ambientale e quindi le molteplici attività umane ivi realizzabili. Lo spazio ambientale, infine, può essere calcolato per l'intero globo terrestre o per regioni delimitate, proponendosi quindi come un utile strumento di ausilio per la definizione di programmi e piani ai vari livelli.

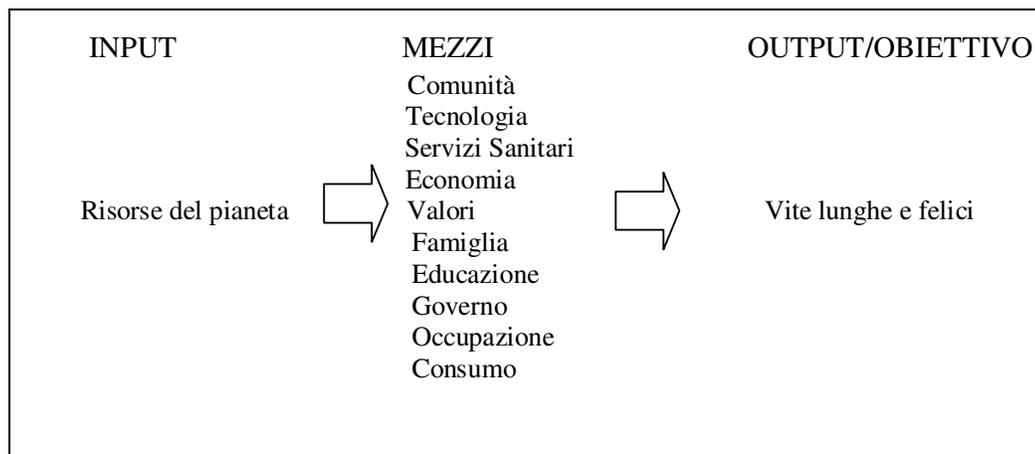
Un altro interessante indicatore è il *Total Material Requirement*. Messo a punto dal *Wuppertal Institute*, calcola l'ammontare totale (in peso-tonnellate) di materie prime utilizzate ai fini produttivi in una determinata area. La misura si concentra sull'estrazione e il consumo delle risorse e di conseguenza anche sul sistema produttivo che ne genera i fabbisogni. Il *Total Material Requirement* quindi offre una prima indicazione del carico che l'ambiente deve sopportare per assicurare il funzionamento del sistema economico; esso inoltre viene spesso associato al PIL o ad altri indicatori economici per valutare il livello di produttività dei materiali estratti e più di recente anche per un esame del *de-coupling* tra la crescita del PIL e l'utilizzo delle risorse naturali. Ad ogni modo, esso non fornisce informazioni adeguate sulla qualità e significatività degli impatti, né sulla relazione tra quantità di materiale e quantità e qualità del bene o servizio da esso ottenuti o, ancora, sul rispetto delle condizioni di stabilità economica.

L'*Happy Planet Index* invece si presenta come un indicatore innovativo, che valuta l'efficienza ecologica con cui vengono raggiunti certi livelli di benessere. L'*Happy Planet Index* è stato messo a punto dalla *New Economics Foundation* per dare una risposta al progressivo scollamento tra i complessi modelli matematici che rappresentano l'economia e guidano i *policy makers* nelle loro decisioni, e la vita reale delle persone che dalle politiche devono trarre beneficio. L'intenzione di chi ha

costruito questo indice è quella di ristabilire quindi la relazione tra gli inputs materiali e gli obiettivi ultimi di una società. Il modello teorico sulla base del quale viene costruito è molto semplice: ogni società elabora le risorse naturali a sua disposizione attraverso l'economia, il governo, l'educazione, la famiglia, i valori etc ..., al fine di rendere la vita dei suoi componenti lunga e felice. Le risorse del pianeta rappresentano l'input, il mezzo fondamentale attraverso il quale assicurare una vita lunga e felice ai cittadini (output) attraverso un consumo equo e responsabile delle risorse comuni.

Un esempio di come venga costruito questo indice è riportato nella tabella sottostante.

Tabella 2.6: Input e Output dell'Happy Planet Index



Fonte: QUARS 2007

Prese due nazioni a confronto, risulta quindi più efficiente quella che, a parità di benessere (inteso come il godimento di una vita lunga e felice), utilizza meno risorse.

Questo indice perciò si differenzia notevolmente rispetto ad altri indicatori classici come il PIL o da quelli che, partendo dal PIL, ne sottraggono i costi sociali ed

ambientali connessi, poiché questi non prendono in considerazione la felicità raggiunta dagli individui che abitano una nazione.

L'*Happy Planet Index*, infine, incorpora tre differenti indicatori: la soddisfazione, la speranza di vita e l'impronta ecologica, ed è costruito matematicamente come:

$$HPI = \frac{\text{soddisfazione} \times \text{speranza di vita}}{\text{Impronta Ecologica}}$$

L'*Impronta Ecologica*, introdotto da William Rees e dal suo collaboratore Mathias Wackernagel, è forse l'indicatore dell'area ambientale più conosciuto. L'Impronta calcola, a partire da una serie di parametri legati al consumo, la quantità di natura necessaria per produrre il cibo, l'energia e i materiali che l'essere umano consuma e per assorbire i rifiuti che produce. In termini un po' più specifici, il valore dell'Impronta Ecologica esprime il numero di ettari di terra biologicamente produttiva necessari per produrre il flusso di beni e servizi impiegati nel processo economico di produzione – distribuzione e consumo. Per poter fare delle considerazioni in merito alla sostenibilità di questo flusso è necessario confrontare il valore dell'impronta sia con il valore della quota di terra biologicamente produttiva che spetterebbe a ciascun individuo del pianeta, sia con il valore della capacità biologica locale, ovvero la capacità della natura di rendere reperibile a livello locale quel flusso. L'Impronta Ecologica del mondo è di 2.2 ettari globali pro capite, che già di per sé costituisce un valore insostenibile, visto che la capacità biologica dell'intero pianeta è assestata a 1.8 ettari pro capite. Inoltre, dato che il pianeta è uno, finito, e che non siamo ancora in grado di andare su altri pianeti per rifornirci di materie prime o per scaricare rifiuti, si stanno precludendo le possibilità delle generazioni future di soddisfare i loro bisogni a causa di un uso insostenibile delle risorse.

Passando quindi all'ultima area, ovvero quella degli *indicatori riferiti ad obiettivi specifici*, il primo indice che ci troviamo di fronte è l'indice *ISSI*.

L'indice ISSI è stato messo a punto dall'Istituto Sviluppo Sostenibile Italia, di cui è l'acronimo, e calcolato per la prima volta nel 2002, con riferimento all'anno 1999.

L'ISSI ⁵⁴ innanzitutto è un indice sintetico che misura, attraverso un unico valore, la performance nazionale complessiva in materia di sviluppo sostenibile. Il sistema si presenta come gerarchico e si articola attraverso tre domini – Società ed economia, Ambiente e Uso delle risorse – ad ognuno dei quali è associato uno specifico indice di sostenibilità. La scelta dei domini parte dalla constatazione che l'uso delle risorse naturali sia un elemento imprescindibile per determinare il grado di sostenibilità di un dato paese.

In particolare, alla base del sistema ISSI ci sono trenta indicatori chiave, dieci per ogni dominio; questi rappresentano, in coerenza con i principi condivisi della sostenibilità, le priorità e le direttrici per uno sviluppo sano ed equilibrato (tabella 2.7)

La scelta degli indicatori è stata fatta sulla base delle esperienze degli organismi internazionali (Osce, UE, Unesd, etc) e della disponibilità dei dati relativi nel corso del decennio 1990/99.

⁵⁴ Per approfondimenti: <http://www.issi.it/gruppi%20di%20lavoro/indicatori/index.htm>

Tabella 2.7 : Indicatori alla base dell'indice ISSI, raggruppati per settore

SOCIETA' ED ECONOMIA	Aspettativa di vita Reddito pro capite Tasso di disoccupazione Disoccupazione nel mezzogiorno Equità nella distribuzione del reddito (indice di Gini) Disagio sociale femminile Livello di istruzione Benessere, salute, sicurezza Aiuti allo sviluppo Spesa per la ricerca scientifica
AMBIENTE	Emissioni gas serra Qualità dell'aria Emissione di diossine e furani Qualità delle acque marino - costiere Qualità e certificazione ambientale Incendi forestali Consumo di fitofarmaci Abusivismo edilizio Rischio idrogeologico Aree protette marine e terrestri
RISORSE	Intensità energetica del PIL Produzione energetica da fonti rinnovabili Input diretto di materia Consumo idrico pro capite Prelievo di risorse biologiche marine Nuova superficie costruita Rifiuti urbani pro capite Raccolta differenziata Trasporto stradale Trasporto ferroviario

Fonte: La Camera (2005), p.183.

Come definito durante il vertice di Rio de Janeiro, lo sviluppo sostenibile deve essere declinato attraverso la definizione di un piano, un percorso scadenzato, che individui una serie di obiettivi e traguardi condivisi per ognuna delle priorità individuate. Coerentemente con tale indicazione, l'indice ISSI misura l'andamento della performance italiana di sostenibilità in termini di distanza o deficit da una serie di obiettivi quantitativi e dotati di uno specifico orizzonte temporale: i *target*.

I target sono fissati sulla base di documenti strategico – programmatici, di accordi internazionali, di normative comunitarie e nazionali, e dalla traduzione nel contesto italiano dei principi dello sviluppo sostenibile. In questo modo, il progetto ISSI

definisce un target specifico, ad esempio al 2012, per ciascuno dei trenta indicatori e per l'indicatore complessivo. L'individuazione dei target è quindi una condizione necessaria per sviluppare il calcolo dell'indicatore.

L'ultimo indicatore, ma forse il più interessante, che ci troviamo ad analizzare è l'*Indice di Qualità Regionale dello Sviluppo* (QUARS).

Il QUARS è stato costruito dalla Campagna «Sbilanciamoci!» per misurare la qualità dello sviluppo delle regioni italiane. Dal 1999 infatti ben quarantasette organizzazioni della società civile si sono riunite per impegnarsi a favore di un nuovo modello di sviluppo fondato sui diritti, l'ambiente e la pace.

La Campagna «Sbilanciamoci!» ha così proposto e organizzato numerose attività di sensibilizzazione e animazione politica e culturale affinché l'economia e la società si indirizzino verso la realizzazione dei principi della sostenibilità, intesa anche come solidarietà, eguaglianza e giustizia. La Campagna parte quindi dal presupposto che è necessario cambiare radicalmente la prospettiva delle politiche pubbliche rovesciando le attuali priorità economiche e sociali, per mettere invece al centro non solo i diritti delle persone ma anche la salvaguardia dell'ambiente.

Tra le sue attività ha così elaborato una serie di strumenti di ricerca, di analisi e di proposta per la realizzazione di un lavoro di classificazione delle Regioni italiane sulla base della misurazione del loro sviluppo ambientale, sociale e dell'entità e qualità della spesa pubblica. L'indice che è stato sviluppato permette quindi di classificare la qualità dello sviluppo, a livello regionale, del nostro paese.

Il lavoro proposto dalla Campagna «Sbilanciamoci!» mira quindi a ricondurre l'attenzione su quegli aspetti dello sviluppo, dell'economia e della spesa pubblica che troppo spesso vengono trascurati e che sono invece imprescindibili perché le nostre regioni si indirizzino verso uno sviluppo di qualità.

Sembra utile a questo punto soffermarsi sulla sua struttura. Gli indicatori che concorrono a formare il QUARS sono quarantadue e sono suddivisi in sette categorie: ambiente, economia, diritti, istruzione, pari opportunità e partecipazione. A queste categorie corrispondono altrettanti macro-indicatori che vengono costruiti sintetizzando le 42 variabili.

Il QUARS rappresenta quindi un'ulteriore sintesi, in quanto è il risultato della media semplice dei sette macro-indicatori:

1. *Ambiente*: valutazione dell'impatto ambientale che deriva dalle forme di produzione, distribuzione e consumo e buone prassi intraprese per mitigare i relativi effetti.
2. *Economia e lavoro*: condizioni lavorative e di redistribuzione del reddito.
3. *Diritti e cittadinanza*: inclusione sociale di giovani, anziani e persone svantaggiate e migranti.
4. *Pari opportunità*: differenza di accesso e di partecipazione alla vita economica, politica e sociale tra uomini e donne.
5. *Istruzione e cultura*: partecipazione al sistema scolastico, qualità del servizio, grado di istruzione della popolazione, domanda e offerta culturale.
6. *Salute*: qualità ed efficienza del servizio, prossimità, prevenzione, salute generale della popolazione.
7. *Partecipazione*: partecipazione politica e sociale dei cittadini.

La sintesi avviene attraverso due fasi: la prima è la sintesi delle variabili che compongono ciascun macro-indicatore e la seconda è la sintesi dei sette macro-indicatori in un unico valore. Per aggregare valori diversi tra di loro è stato deciso di standardizzare le variabili attraverso una procedura statistica che perciò rende possibile confrontare le variabili espresse in unità di misura diverse. In pratica a ciascun valore di

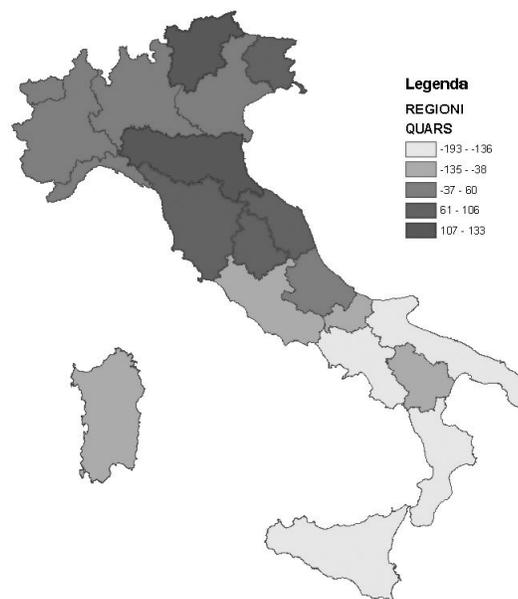
ciascun indicatore è stata applicata una trasformazione per arrivare al valore di sintesi finale tra i macro – indicatori.

Gli indicatori vogliono essere soltanto un supporto ai processi decisionali i cui percorsi devono però essere fondati sulla condivisione delle responsabilità e sulla partecipazione di tutti i soggetti interessati.

Sulla base dei macro-indicatori considerati, il Rapporto QUARS 2007⁵⁵ sviluppa un'analisi finale⁵⁶ che consente di soffermarsi sulla qualità dello sviluppo delle regioni italiane. (tabella 2.8 e figura 2.9)

Tabella 2.8 e Figura 2.9 : QUARS 2007, la classifica delle Regioni italiane.

CLASSIFICA	QUARS
Trentino-Alto Adige	1.33
Emilia Romagna	1.18
Toscana	1.06
Marche	0.96
Umbria	0.90
Friuli Venezia Giulia	0.76
Vale d'Aosta	0.60
Piemonte	0.47
Veneto	0.36
Lombardia	0.36
Abruzzo	0.28
Liguria	0.25
Sardegna	-0.38
Lazio	-0.40
Basilicata	-0.61
Molise	-0.87
Puglia	-1.36
Calabria	-1.46
Sicilia	-1.50
Campania	-1.93



Fonte: QUARS (2007)

⁵⁵ QUARS/2007.

⁵⁶ Oltre alla classifica nazionale, il Rapporto del 2007 offre anche una visione specifica per ogni Regione italiana e tre focus specifici per le regioni Veneto, Lazio e Sicilia, in cui vengono approfonditi alcuni aspetti legati alla qualità dello sviluppo.

Dalla tabella emerge chiaramente come al vertice della classifica si collochino il Trentino-Alto Adige seguito da Emilia Romagna e Toscana. Nelle posizioni successive, con risultati molto vicino tra loro, si collocano Marche ed Umbria, seguite da Friuli-Venezia Giulia e Valle D'Aosta. Al centro della classifica troviamo invece tre grandi regioni industrializzate del Nord, come Piemonte, Veneto e Lombardia (che ottengono lo stesso valore del QUARS). Risultati simili li ottengono Abruzzo e Liguria, seguiti in coda dalle regioni del meridione, per cui il valore del QUARS assume un valore negativo, al di sotto della media nazionale. Alla luce di questi risultati è possibile individuare tre blocchi di regioni: nel primo gruppo troviamo quelle collocate nella parte alta della classifica, essenzialmente piccole regioni del Centro-Nord; seguono a metà le grandi regioni del Nord e la Valle D'Aosta, l'Abruzzo e la Liguria; chiudono le regioni del Sud, assieme al Lazio, a conferma di un divario Nord-Sud ancora da colmare. Alla luce di questi risultati è possibile fare almeno un'altra considerazione: le regioni centrali, come Emilia-Romagna e Toscana, caratterizzate da una subcultura territoriale rossa e da una maggiore attenzione nei confronti della programmazione e delle politiche sociali, spiccano anche in questo caso⁵⁷ come eccellenti nelle pratiche di sostenibilità.

Guardando la classifica finale del QUARS delle regioni italiane sorge spontanea anche un'altra riflessione, che riguarda la relazione tra il QUARS ed il PIL. Esiste una qualche correlazione tra i due indici in base alla loro suddivisione per regione, ovvero vanno essi di pari passo o si differenziano nella classifica regionale?

Una prima risposta può giungerci dalle tabelle 2.10 e 2.11.

⁵⁷ Sulla correlazione tra rendimento istituzionale e subcultura politica territoriale in due casi studio indicativi delle due subculture territoriali italiane, cfr. Messina (2001)

Tabella 2.10: Differenze tra le posizioni di graduatoria delle regioni italiane tra QUARS e PIL

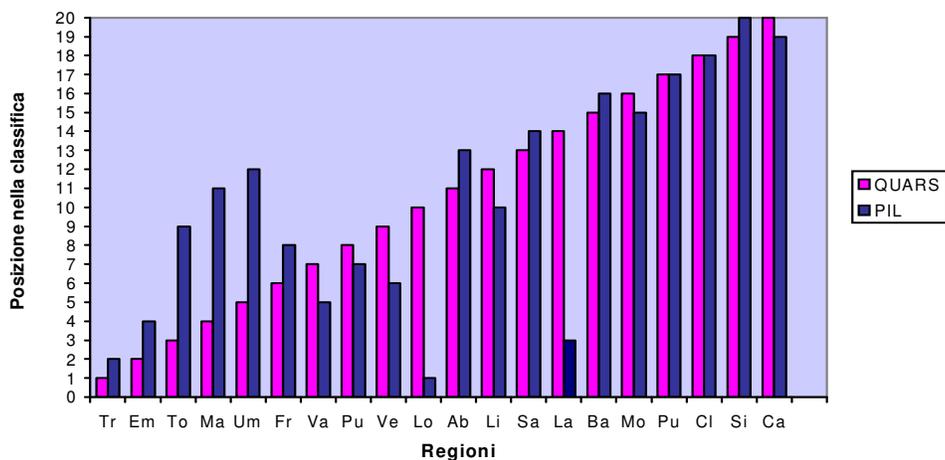


Tabella 2.11: Posizione delle regioni italiane, QUARS e PIL a confronto

	QUARS	PIL pro capite	
	Posizione	Posizione	Scarto
Trentino Alto Adige	1	2	+1
Emilia Romagna	2	4	+2
Toscana	3	9	+6
Marche	4	11	+7
Umbria	5	12	+7
Friuli Venezia Giulia	6	8	+2
Valle d'Aosta	7	5	-2
Piemonte	8	7	-1
Veneto	9	6	-3
Lombardia	10	1	-9
Abruzzo	11	13	+2
Liguria	12	10	-2
Sardegna	13	14	+1
Lazio	14	3	-11
Basilicata	15	16	+1
Molise	16	15	-1

Puglia	17	17	0
Calabria	18	18	0
Sicilia	19	20	+1
Campania	20	19	-1

Fonte: QUARS (2007)

Da queste tabelle emerge chiaramente come i due indicatori si discostino notevolmente l'uno dall'altro. Anche in questo caso possiamo tentare una suddivisione delle regioni in tre categorie; la prima vede quelle regioni che sostanzialmente non vedono grosse differenze di posizione tra i due indicatori, dove il caso limite è rappresentato da Puglia e Calabria che si collocano in entrambi i casi nella stessa posizione, ovvero al terzultimo posto. La seconda categoria è composta da quelle regioni che invece si caratterizzano per essere molto alte nella classifica stilata in base al QUARS ma che in termini di Prodotto Interno Lordo non sono tra le più ricche, come le regioni del centro Italia. Infine, abbiamo quelle regioni che invece in termini di PIL ricoprono i primi posti ma che, secondo una valutazione in termini di QUARS si collocano in posizioni ben più centrali: parliamo in questo caso della regione Lombardia e della Regione Lazio, nonché delle regioni industrializzate del Nord.

Da questa analisi si può quindi dedurre, ancora una volta, come la crescita economica non sia più sinonimo di sviluppo, inteso come miglioramento della qualità della vita, se ad un aumento della prima si assiste ad una diminuzione del secondo. Una regione quindi può avere il PIL pro capite molto alto, senza però che questo significhi una qualità della vita della popolazione altrettanto alta.

L'originalità del QUARS, quindi, sta nel prefigurare un diverso modello di sviluppo, fondato sulla sostenibilità, la qualità, l'equità, la solidarietà e la pace, che non può limitarsi all'osservazione della semplice crescita economica, ma deve estendersi

alla qualità dei servizi, all'attenzione per i temi ambientali, all'osservazione dei nuovi percorsi di sviluppo, alle forme di un'economia diversa, ad un welfare della cittadinanza. La qualità dello sviluppo infatti va oltre la dimensione della crescita economica e del reddito.

Con il QUARS, in sostanza, l'intento è quello di suggerire le tappe di un percorso capace di stimolare dal basso le politiche del cambiamento in campo economico, politico, sociale, rimettendo in agenda il ruolo centrale dello Stato per un rilancio di qualità delle politiche pubbliche nell'economia, nella società e nell'ambiente, e con la valorizzazione del territorio come luogo privilegiato per costruire forme di economia alternativa e di partecipazione sociale.

3. Una valutazione degli indicatori

In questo paragrafo cercherò di effettuare una valutazione degli indicatori delineati precedentemente.

La valutazione parte dal presupposto che non tutti gli indicatori si possono definire "completi". Un indicatore si può definire tale nel momento in cui raccoglie al suo interno una pluralità di variabili, facenti parte anche di diversi settori (economico, ambientale, ecc.); solo in questo modo esso potrà fornire un risultato completo e soddisfacente in merito al benessere e alla qualità della vita del territorio analizzato.

Attraverso la tabella 2.12 si cercherà di portare una semplificazione in merito alla composizione dei diversi indicatori; per ognuno di essi, collocato in base all'area di riferimento (come nella tabella 2.3), vengono infatti specificate le variabili attraverso le quali si procede al calcolo. Per due di essi, il *Genuine Progress Indicator* e l'*ISSI*, non è stato possibile specificarne i valori poiché troppo numerosi per essere sintetizzati ⁵⁸.

⁵⁸ Per questi due indicatori si rimanda alla singola trattazione contenuta all'interno del paragrafo precedente.

Tabella 2.12: Le variabili degli indicatori di sostenibilità divisi per area.

Area economica	Area sociale	Area ambientale	Indicatori complessi di sostenibilità dello sviluppo
<p>PIL VERDE Al PIL si sottraggono: deprezzamento capitale naturale e artificiale, spese difensive ambientali finali e stima del degrado ambientale residuo.</p>	<p>ISU Longevità (aspettativa di vita), conoscenza (tasso di analfabetismo+tasso ponderato di scolarizzazione-inferiore e superiore), standard di vita dignitoso (PIL pro capite a parità di potere di acquisto)</p>	<p>SPAZIO AMBIENTALE Stima della quantità minima del bene considerato per assicurare le funzioni ambientali che mantiene, stima dei tassi di rinnovo del bene e del suo consumo/prelievo umano.</p>	<p>ISSI Gli indicatori sono divisi in 3 settori: società ed economia, ambiente e risorse. **</p>
<p>GENUINE SAVING Investimenti, deprezzamento del capitale artificiale, tasso netto di rendita delle risorse naturali e costo marginale sociale dei rifiuti, spese per la formazione e informazione</p>	<p>HP2 Speranza di vita alla nascita, povertà, alfabetizzazione e disoccupazione di lungo termine</p>	<p>TOTAL MATERIAL REQUIREMENT Risorse naturali, flussi indiretti di risorse associate all'utilizzo di risorse nazionali, importazioni risorse, flussi indiretti associati con le importazioni.</p>	<p>QUARS Media semplice di 7 macro-indicatori: ambiente, economia e lavoro, diritti e cittadinanza, pari opportunità, istruzione e cultura, salute, partecipazione</p>
<p>ISEW spesa privata per consumi, spesa pubblica, investimenti netti, benefici non direttamente monetizzabili, spese private difensive, costo dell'inquinamento, perdita del capitale naturale</p>	<p>GEI Attività economica (% donne lavoratrici e reddito femminile), <i>empowerment</i> (% donne nei posti decisionali), educazione (accesso al sistema educativo)</p>	<p>HAPPY PLANET INDEX Soddisfazione, speranza di vita e impronta ecologica</p>	
<p>GPI Costi ambientali, costi sociali, costi economici e benefici sociali *</p>	<p>GEM % dirigenti e professionisti donne, reddito medio donne e % reddito femminile rispetto a quello maschile</p>	<p>IMPRONTA ECOLOGICA Sei attività economiche: coltivazioni, allevamento, taglio alberi, pesca, infrastrutture, utilizzo combustibili fossili</p>	

* si rimanda all'allegato 3
** si rimanda a pagina 61

Una prima riflessione può essere fatta in merito alle variabili alla base degli indicatori. Come si può vedere dalla tabella (2.12), ci troviamo di fronte ad un grande numero di variabili, tuttavia la pluralità di queste non permette di affermare se ce ne siano alcune più diffuse di altre; ovvero, alcune si ripetono, ma sono davvero un numero limitato rispetto alla maggioranza.

Inoltre, anche se alcuni indicatori hanno in comune dei valori (come il deprezzamento del capitale artificiale, l'alfabetizzazione, l'aspettativa di vita, le pari opportunità) non si può affermare che ci siano delle effettive somiglianze tra di essi. Ogni indicatore infatti gode di una peculiarità che lo rende differente rispetto agli altri, e questa può essere sì una particolare variabile ma anche una presa di posizione degli autori o un determinato assunto di base dal quale l'indicatore è stato sviluppato.

Una seconda riflessione può essere fatta in merito alla completezza dei diversi indicatori. Come risulta dalla tabella, la maggior parte di questi presenta un deficit in merito al tipo di valori presi in considerazione.

Si cercherà quindi di analizzare la composizione dei singoli indicatori, in base alla loro suddivisione per area.

- *Area economica.* Gli indicatori facenti parte di quest'area si propongono tutti come correttivi del PIL. Anche se il *PIL Verde* si sta a poco a poco affacciando sul panorama internazionale e il *Genuine Saving*, oltre a variabili prettamente economiche, considera anche le spese per la formazione e l'informazione, credo che gli indicatori più completi di quest'area siano l'*ISEW* e il *Genuine Progress Indicator*. Il primo in quanto, nonostante alcuni limiti, include nel suo calcolo, oltre che variabili prettamente economiche, anche le spese per l'istruzione e la sanità nonché le problematiche ambientali, rendendosi così tra i più completi della sua area; il *GPI* infine, può ottenere una buona stima del benessere

economico in quanto tiene conto anche di aspetti ambientali e sociali attraverso i numerosi valori che concorrono alla sua determinazione.

- *Area sociale.* Gli indicatori di quest'area invece si caratterizzano per prendere in considerazione solo variabili di carattere sociale e non ne considerano di altra provenienza. In particolare, possiamo raggruppare questi indicatori in due categorie: quelli legati alla qualità della vita, ovvero l'*ISU* e l'*HP2*, che hanno in comune quasi tutte le variabili, e quelli legati alle questioni di genere, come il *GEI* e il *GEM* che, anche in questo caso, si presentano molto simili tra loro.
- *Area ambientale.* Tutti gli indicatori di quest'area partono dal presupposto che sia necessario non pregiudicare la quantità e la qualità del capitale naturale disponibile. In particolare, lo *Spazio Ambientale*, stima i limiti dell'attività antropica al fine del mantenimento del capitale naturale; questa stima avviene però considerando esclusivamente variabili di carattere ambientale, come energia, minerali, legname, terreno ecc. e non si presenta, a mio parere, completa. Il *Total Material Requirement* non sembra essere in grado di fornire informazioni adeguate sulla qualità e significatività degli impatti o sulla relazione tra quantità di materiale e quantità e qualità del bene o servizio da essi ottenuto: anche questo si presenta quindi come incompleto, come pure l'*Impronta Ecologica* che considera solo variabili di carattere ambientale. Il più completo degli indicatori di quest'area sembra essere quindi l'*Happy Planet Index* che, oltre ad essere calcolato sulla base dell'*Impronta Ecologica*, include come valore anche la felicità raggiunta dagli individui che abitano una nazione.
- *Indicatori riferiti ad obiettivi predefiniti.* Gli indicatori di quest'area possono essere entrambi definiti completi. Infatti, data la grande varietà di valori presi in considerazione, essi sono in grado di osservare lo sviluppo non solo in termini economici ma anche sociali, ambientali, e di utilizzo delle risorse naturali.

Quali sono quindi gli indicatori che si possono definire “completi”?

Possiamo, a mio parere, delineare due categorie di indicatori completi.

La prima è composta da quelli che, confrontandosi all’interno della loro area di riferimento, rappresentano un passo in avanti, godono cioè di una particolarità che li rende diversi e più completi rispetto agli altri.

La seconda categoria raggruppa invece quegli indicatori che si presentano, indipendentemente dall’area di riferimento, come completi perché prendono in considerazione una pluralità di valori facenti parte di diversi settori.

Al primo gruppo appartengono quindi:

1. *ISEW*, che cerca di incorporare nella valutazione economica anche manifestazioni ambientali o sociali rilevanti.
2. *Genuine Progress Indicator*, che cerca di calcolare il benessere economico considerando anche aspetti sociali ed ambientali.
3. *Happy Planet Index*, che rappresenta una vera e propria novità in quanto non solo prende in considerazione la felicità delle persone e il loro benessere, ma le considera come obiettivo finale.

Al secondo gruppo invece appartengono:

1. *ISSI*, che considera trenta variabili che rappresentano le priorità e le direttrici per uno sviluppo sano ed equilibrato.
2. *QUARS*, che attraverso le sue quarantadue variabili permette di classificare la qualità dello sviluppo per regione.

Questa valutazione ad ogni modo può essere considerata più come un punto di partenza che come un arrivo. Infatti, i deficit che presentano alcuni indicatori, e che non mi permettono di definire questi come “completi”, possono rappresentare un ottimo punto di partenza per un loro futuro miglioramento.

Con ciò non voglio in nessun modo superare la suddivisione per singole aree che è stata fatta, ma soltanto incentivare un loro miglioramento, perché, a mio parere, anche se un indicatore è ascrivibile ad una singola area, ciò non significa che questo non debba prendere in considerazione un più vasto raggio di variabili.

Il numero degli indicatori inoltre non è sicuramente definitivo; in questa sede sono stati considerati solo quelli di maggiore conoscenza e utilizzo, ma nel panorama internazionale ce ne sono moltissimi che non hanno trovato ancora un'adeguata diffusione e altri che sono ora in fase di elaborazione.

Credo che il futuro sia nelle nostre mani e che riusciremo a raggiungere uno sviluppo davvero sostenibile solamente nel momento in cui supereremo la concezione che vede la crescita e sviluppo come sinonimi. Mi auguro che gli indicatori alternativi di qualità della vita, uniti ad una sempre maggiore presa di coscienza dei governi nazionali, possano aiutarci nel raggiungimento di questo obiettivo.

CAPITOLO III
L'EUROPEIZZAZIONE DELLA REGIONE VENETO
ATTRAVERSO LA POLITICA AMBIENTALE

1. L' europeizzazione delle Regioni attraverso le politiche

Nel corso degli ultimi anni, in letteratura è andato sviluppandosi un importante e crescente dibattito intorno agli effetti dell'integrazione europea sui sistemi politici nazionali e regionali. In particolar modo le Regioni, in quanto attori che, direttamente o indirettamente, fanno parte della sfera comunitaria, sono diventate oggetto di interesse e di studio almeno per due motivi. Il primo è perché esse sono, quasi ovunque, il livello territoriale immediatamente sottostante a quello statale e dunque il più importante sia per dimensioni che per rilevanza politico-amministrativa; il secondo motivo è che molte delle politiche comunitarie, in primo luogo quella di coesione, le investono in modo diretto.

L'Unione Europea induce delle profonde trasformazioni sui soggetti politici che essa coinvolge, sia in termini formali che sostanziali. Perciò, se è vero che i processi europei hanno contribuito a rafforzare il livello regionale, è anche vero che le Regioni sono condizionate dalla presenza stessa degli istituti comunitari. Questa influenza si esercita attraverso una serie di pressioni, definite *pressioni all'adattamento*, che riguardano ormai ogni aspetto della vita comunitaria e che coinvolgono il livello degli stati membri ma toccano parimenti anche il livello regionale e locale (Bolgherini 2006).

Questa influenza e queste pressioni si esercitano attraverso meccanismi definiti e descritti all'interno del concetto di *europeizzazione*, che cerca di analizzare l'influenza reciproca tra ambito comunitario e ambito interno, sia statale che substatale.

Il processo di europeizzazione ha suscitato un vasto interesse da parte degli studiosi di scienze politiche e sociali in particolare a partire dalla seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso, anni in cui, a partire dal Trattato di Maastricht, la costruzione europea ha cominciato ad intaccare sempre più il cuore delle competenze statuali (come la politica fiscale e monetaria).

Sebbene non ci sia ancora una definizione chiara ed unitaria di europeizzazione, è bene intanto capire cosa essa non sia. Radaelli (2000) sottolinea come l'europeizzazione non debba essere confusa con la convergenza (questa sarebbe infatti una conseguenza della prima), l'armonizzazione e l'integrazione politica (senza la quale però l'europeizzazione non esisterebbe). Comunque la si interpreti, è bene subito precisare che l'europeizzazione non deve essere confusa con l'idea dell'omogeneizzazione delle strutture interne dei paesi membri dell'UE, quasi che il processo di europeizzazione sia destinato a favorire un isomorfismo strutturale tra questi ultimi. Così non è e così non sarà (Fabbrini 2003).

Nello studio delle politiche pubbliche, il concetto di europeizzazione è inteso come diffusione e penetrazione, graduale e differenziata, nei singoli paesi di valori, norme generali e direttive specifiche generate dalle istituzioni di *governance* europee (Morlino 1999).

Sottolineare quindi la dimensione dell'europeizzazione significa non più analizzare solo la fase ascendente dell'integrazione europea, intesa come costruzione di istituzioni e di politiche europee comuni, ma anche quella discendente, cioè le modalità di recepimento delle decisioni comunitarie nel modello istituzionale degli Stati membri.

Come sostiene Radaelli (2004), l'europeizzazione consiste quindi in un processo di costruzione, diffusione e istituzionalizzazione di ruoli formali ed informali, procedure, paradigmi di policy, stili, modi di fare e convinzioni condivise e norme che sono prima definite e consolidate nel processo di *policy* europeo e poi incorporate nella logica del discorso interno (nazionale e subnazionale), nelle strutture politiche e nelle politiche pubbliche. L'europeizzazione quindi è un processo interattivo e non un processo di semplice reazione unidirezionale all'Europa; esso ha a che fare con il modo in cui il cambiamento interno è portato avanti e, naturalmente, i modi di adattamento possono essere molto più complessi che una semplice reazione a Bruxelles.

Da questo punto di vista quindi l'europizzazione può definirsi da un lato come un processo di *costruzione* a livello europeo di istituzioni sopranazionali, di regole (formali e informali) e di politiche pubbliche e, dall'altro, come un processo di *diffusione* di quanto costruito nei sistemi politici nazionali europei. La fase della costruzione riguarda il momento in cui gli Stati membri e le istituzioni comunitarie individuano un problema collettivo e cercano di risolverlo congiuntamente; la fase della diffusione è invece il momento dell'inserimento di quanto costruito a livello comunitario all'interno dell'assetto istituzionale nazionale.

L'europizzazione rimanda quindi alle pressioni adattive che le strutture europee esercitano su quelle nazionali e subnazionali. Ma quale ruolo hanno giocato le politiche comunitarie sull'evoluzione delle politiche nazionali e regionali nel corso del tempo?

In primo luogo, analizzando le politiche comunitarie è necessario verificare se e in che misura esse siano congruenti con le politiche nazionali. In letteratura è stato introdotto il concetto di *fit* (congruenza) e *misfit* (Börzel, Risse 2000), inteso come presenza di congruenza/incongruenza tra le politiche adottate a livello comunitario e quelle più consolidate presenti a livello nazionale. In particolare, vi sarà piena congruenza quando le strutture di policy sono identiche o estremamente simili tra i due livelli, di governo nazionale e comunitario; la congruenza di policy, chiamata anche con il termine di *goodness of fit*, sarà quindi tanto maggiore quanto più le strutture di *policy* sono simili.

Diversamente, in presenza di una incongruenza tra policy europea e nazionale o subnazionale, si parla di *policy misfit*; in questo caso le spinte adattive provenienti dal livello comunitario saranno maggiori e tanto più forti quanto maggiore sarà la natura vincolante della fonte normativa della politica pubblica (Graziano 2005). La pressione adattiva più forte emergerà quindi con la fonte normativa europea più vincolante, ovvero i regolamenti; in caso di incongruenza di policy con una fonte normativa molto

vincolante si dovrebbe così arrivare ad una *trasformazione della struttura di policy* (l'insieme dei principi, degli obiettivi condivisi, delle procedure adottate e degli strumenti usati che caratterizzano la politica pubblica), mentre in presenza di una fonte normativa meno vincolante si può verificare un *assorbimento di policy*, ovvero un parziale adeguamento delle politiche nazionali che riguarda però più gli aspetti formali che quelli sostanziali.

L'Unione Europea quindi può esercitare pressioni adattive di diverso tipo (Messina, Busatto 2006): in caso di regolamenti si avrà una pressione *impositiva*; con l'emanazione di direttive europee si avrà una pressione *direttiva*; di fronte a fonti normative non vincolanti la pressione sarà di tipo *coordinativo* (con le raccomandazioni o *guidelines* europee non vincolanti sul piano giuridico, ma con un coordinamento strutturato); o di tipo *non formalizzato* (nel caso di raccomandazioni o *guidelines* europee non vincolanti sul piano giuridico e senza un coordinamento strutturato).

Da ciò si può dedurre quindi che più vincolante è la natura del processo, più forti saranno le pressioni all'adattamento di policy e più probabile è il caso in cui al mutamento di policy segua anche un mutamento di natura istituzionale; invece, più debole è la natura vincolante della fonte regolativa della politica pubblica, meno forti saranno le pressioni all'adattamento di policy nazionale e quindi meno consistente sarà il mutamento di policy e, di conseguenza, istituzionale.

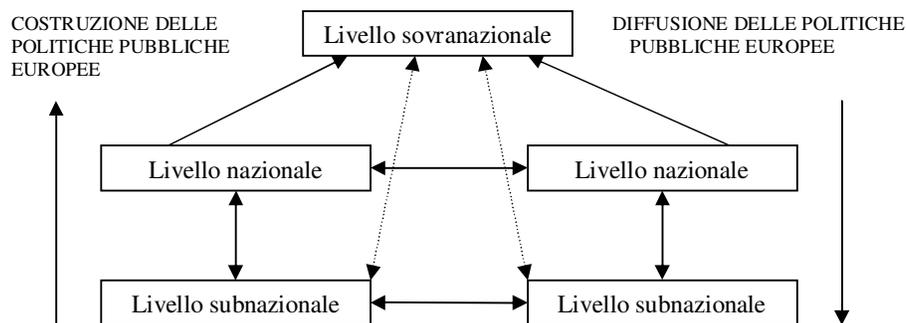
Ad ogni modo è bene sottolineare che, poiché le politiche possono mutare nel corso del tempo, è possibile che la loro evoluzione sia segnata dalla presenza, in fasi diverse, di più modalità di europeizzazione.

L'impatto dell'UE a livello nazionale, come anche a livello subnazionale, può avere quindi diversi effetti; oltre all'*assorbimento* e alla *trasformazione* (intesa come cambiamento paradigmatico delle politiche nazionali che investe tutti gli aspetti), può verificarsi anche una totale mancanza di cambiamento, detta *resistenza*, o un

trinceramento quando le vecchie politiche nazionali, per difendere la propria identità e per reazione nei confronti dell'Unione Europea, tendono a rafforzarsi (Radaelli 2000, p.14).

La figura 3.1 illustra graficamente le fasi dell'uropeizzazione. Rispetto alla letteratura sull'integrazione europea, l'uropeizzazione permette di considerare la presenza e la diffusione di relazioni non soltanto tra gli stati membri, bensì in senso *verticale* tra attori subnazionali, nazionali e sopranazionali, in senso *orizzontale* tra attori subnazionali, e in senso *diagonale* – seppure con una minor intensità di relazione – tra attori subnazionali e attori nazionali di altri stati membri e attori subnazionali e attori sovranazionali.

Figura 3.1: Europeizzazione e politiche pubbliche nazionali: le fasi del processo .



Fonte: Graziano (2005), p.20.

Poiché il processo di europeizzazione non riguarda solamente il livello nazionale, ma coinvolge anche i livelli subnazionale, regionale e locale, esso provoca un cambiamento significativo oltre che sulle politiche pubbliche, anche sull'architettura istituzionale nelle relazioni centro-periferia. Come è stato messo in luce da diversi

studiosi⁵⁹, le principali trasformazioni indotte dal processo di europeizzazione riguardano i seguenti ambiti:

1. Nel caso dei *rapporti tra centro e periferia* si sta assistendo all'acquisizione di un maggior potere decisionale da parte delle Regioni rispetto al governo centrale.⁶⁰
2. In seguito all'introduzione delle politiche comunitarie si è assistito ad un rafforzamento del *potere esecutivo* rispetto al *potere legislativo*, tanto a livello nazionale che subnazionale.⁶¹
3. Dal punto di vista della *rappresentanza degli interessi*, l'europeizzazione ha favorito il rafforzamento dei gruppi di pressione.⁶²
4. L'europeizzazione ha infine influenzato il *modus operandi* della macchina amministrativa nazionale e regionale, indirizzandola sempre più verso il raggiungimento di specifici obiettivi di attuazione e di risultato⁶³.

L'europeizzazione come abbiamo visto non è un processo automatico; essa può essere favorita non solo dal sistema politico in questione, ma anche da una serie di *fattori facilitanti* che permettono un maggiore adattamento alle spinte che provengono dall'UE. Alcuni fattori facilitanti sono stati implicitamente individuati da Cowles (2001): la presenza di istituzioni formali, che includono sia il personale politico sia quello burocratico e possono decidere di ostacolare o meno il mutamento di policy,

⁵⁹ Cfr. Fabbrini (2003), Graziano (2005) e Morlino, Fargion, Profeti (2006)

⁶⁰ Ciò essenzialmente perché l'Unione Europea sta inducendo i livelli di governo regionale ad attivarsi sempre più per interagire direttamente sia con il livello centrale di governo sia con gli altri attori subnazionali europei; in quest'ottica il livello di governo regionale e locale acquista sempre più una rilevanza a dir poco strategica, fungendo da mediatore e coordinatore tra il livello locale e quello europeo.

⁶¹ Calandoci ad esempio al livello regionale, nel rapporto tra Giunta e Consiglio la prima risulta sicuramente più favorita in quanto è la sola a negoziare con i livelli di governo centrale ed europeo.

⁶² I gruppi di pressione infatti vedono nell'UE un riferimento importante verso cui indirizzare le proprie istanze e rivendicazioni. Parallelamente, anche i partiti sentono la necessità di appartenere ad un gruppo politico del Parlamento Europeo.

⁶³ L'amministrazione pubblica è costretta a mettere in discussione il suo modo di operare, attrezzandosi per sviluppare nuove capacità come la pianificazione strategica, il coordinamento, la valutazione e l'*accountability*.

rappresenterebbe un fattore molto importante per il processo di europeizzazione. Gli attori facilitanti il processo di adattamento possono essere inoltre anche la comunità epistemica e le parti sociali, che possono giocare un ruolo fondamentale.

Un altro fattore che può influenzare i tempi del processo di apprendimento è dato dal grado di complessità della policy, che cambierà quindi a seconda della politica in questione. Quando gli obiettivi della policy sono chiari e facilmente individuabili, come nel caso della politica di coesione, allora sarà più facile trovare consenso tra gli attori coinvolti; al contrario, quando gli obiettivi della policy non sono ben chiari ed evidenti e ci si trova di fronte ad una pluralità di obiettivi, si creeranno più facilmente diverse fazioni contrapposte e sarà più difficile raggiungere il consenso su quella policy.

Parallelamente a quanto appena sottolineato, l'europeizzazione sarà oltremodo influenzata anche dall'esistenza o meno di *fattori inibenti* nei singoli paesi considerati.

Uno di questi è sicuramente la presenza di attori interni che non condividono le ragioni europee, o hanno interesse a neutralizzare l'europeizzazione per massimizzare i propri interessi. Cruciale invece risulta la distribuzione dei poteri di veto: se questi ultimi sono molteplici e soprattutto diffusi nella struttura istituzionale interna, sarà molto più facile che gli attori contrari all'europeizzazione possano dispiegare un'efficiente azione di resistenza, rispetto a strutture istituzionali nazionali dove quei poteri di veto sono invece circoscritti e limitati⁶⁴. Nonostante l'individuazione di questi fattori sia di indubbia importanza, bisogna considerare che l'intensità ed i modi di europeizzazione sono influenzati anche dalle opportunità, dai vincoli e dalle risorse di cui ogni attore dispone sia dal punto di vista degli assetti istituzionali sia da quello dei caratteri della cultura politica di governo locale. Maggiore è il numero degli attori

⁶⁴ Tutto ciò trova conferma nell'analisi comparata tra diversi paesi europei effettuata da Giuliani (2000); questi dimostra come i paesi con il migliore rendimento europeo (ovvero la capacità di adeguarsi alle spinte adattive provenienti dall'UE) sono i paesi con il minore numero di poteri di veto al loro interno.

ostacolanti, che impediscono la costruzione di coalizioni a favore dell'uropeizzazione, più lungo e faticoso sarà il processo di adattamento.

Concentrandoci invece sui governi regionali italiani, le ricerche effettuate hanno evidenziato notevoli differenze tra le Regioni italiane a rispondere alla sfida dell'uropeizzazione. Queste differenze possono essere lette in relazione alla diversa capacità di spesa dei fondi europei, come per esempio i Fondi strutturali per le aree obiettivo, ma anche e soprattutto alla diversa capacità di formulare i documenti di programmazione richiesti dall'UE, come ad esempio il Documento Unico di Programmazione per le Aree obiettivo 2 che doveva contenere una risposta adeguata alle istanze espresse dal territorio.

Su questa linea, una spiegazione per la diversa capacità di risposta delle Regioni italiane può essere fornita dalla diversa dotazione di cultura di governo del territorio e di *accountability*, già messa in luce dalle ricerche di Putnam, Leonardi e Nanetti (1985) sul rendimento istituzionale delle regioni italiane (Messina, Busatto 2006).

Provando a calarci all'interno di una Regione come il Veneto, caratterizzata da localismi forti e una regionalità debole, e pertanto da una debole capacità di rappresentanza degli interessi regionali, ecco che l'analisi del processo di europeizzazione della Regione diventa molto più interessante e non priva di problematiche.

2. L'impatto dell'eupeizzazione sul modo di regolazione del Veneto: un'ipotesi interpretativa.

Vediamo innanzitutto da cosa sia caratterizzato il contesto istituzionale e il modo di regolazione del Veneto.

Come già sottolineato da Messina e Busatto (2006), di cui questa tesi è una continuazione, la Regione Veneto è caratterizzata innanzitutto dalla presenza sul territorio di una forte tradizione culturale e politica, la cosiddetta *subcultura politica bianca*, di matrice cattolica, che ha riguardato non solo il Veneto, ma ampia parte del Nord-Est del Paese (Trigilia 1986).

Secondo la definizione proposta da Trigilia (1981), il concetto di subcultura politica territoriale presuppone l'esistenza di alcuni elementi fondamentali, ovvero:

- il localismo (frattura centro/periferia);
- una rete di associazionismo diffusa e ideologicamente orientata;
- un senso di appartenenza al territorio e alla rete associativa che lo rappresenta e lo tutela;
- un sistema politico locale egemonizzato da una determinata forza politica e capace di aggregare e mediare i diversi interessi a livello locale e di rappresentarli presso il governo centrale.

Le province che vengono fatte rientrare all'interno della zona bianca (Messina 2001) hanno storicamente in comune un forte insediamento della piccola proprietà contadina, correlata ad un forte legame localistico tra mondo cattolico e cultura contadina, e una forte delega della rappresentanza degli interessi locali al partito dei cattolici (Partito Popolare prima del fascismo e Democrazia Cristiana dopo la sua caduta)⁶⁵.

⁶⁵ La nascita della subcultura politica bianca può essere fatta risalire a partire dalla fine dell'Ottocento (crisi agraria 1880); in quegli anni infatti l'appena nato Stato italiano fu attraversato da una gravissima

Nel Veneto quindi, il prevalere della frattura Stato/Chiesa e di un insediamento della piccola proprietà contadina, ha fatto sì che si creassero le condizioni perché si fondasse un'identità politica in difesa del "privato" (sociale ed economico) e una forma di integrazione sociale egemonizzata dalla rete associativa cattolica. Dalla politica in Veneto quindi ci si aspetta tradizionalmente solo una difesa dell'ordine costituito, con la garanzia dell'autonomia della società civile e con il minor intervento possibile. Il controllo dell'amministrazione locale diventa quindi di particolare importanza per garantire all'associazionismo cattolico la possibilità di svolgere la sua azione senza eventuali intromissioni da parte dell'attore pubblico.

Il governo locale "bianco" è caratterizzato perciò da uno stile amministrativo non interventista e da politiche distributive "a pioggia" alle associazioni collaterali, ma allo stesso tempo anche da un sostegno diffuso, fondato su un sistema di valori condiviso, quello cattolico, e sganciato dal soddisfacimento immediato della domanda pubblica specifica; anzi, si può dire che la domanda politica tendeva ad essere ridotta al minimo, proprio per la forte presenza dell'associazionismo di matrice cattolica che sopperiva ai bisogni della popolazione senza richiedere l'intervento pubblico.

Dopo la scomparsa della Democrazia Cristiana dalla scena politica italiana negli anni Novanta, e il venir meno dell'egemonia della Chiesa, il Veneto è stato attraversato da un lungo periodo di transizione non ancora concluso. Nelle zone bianche infatti si assisterà ad un drastico calo di voti ai partiti cattolici, eredi della DC (UDC e Margherita), in favore dell'avanzata delle Leghe. Nelle zone bianche la componente più

crisi agraria che il governo nazionale non fu in grado di fronteggiare. Questa situazione di crisi rafforzò in questa zona il tradizionale legame tra la cultura contadina e il mondo cattolico che si mobilitò, attraverso una fitta rete di solidarietà di carattere economico-sociale e l'erogazione di servizi, per aiutare la popolazione bisognosa. La quasi inesistente presenza dell'attore statale fece crescere la convinzione che esso non sarebbe mai stato di aiuto alla popolazione nei casi di bisogno e che l'unico soggetto di cui ci si potesse fidare era la Chiesa Cattolica e, di conseguenza, i partiti di sua ispirazione. Nel secondo dopoguerra, quindi, il localismo di queste zone, accompagnato dalla forte presenza della Chiesa Cattolica, si trasformò in un massiccio consenso alla Democrazia Cristiana che riuscirà a rappresentare per almeno un ventennio gli interessi locali nei confronti del governo di Roma.

rappresentativa del tessuto socioeconomico della zona, quello della piccola e media impresa della campagna industrializzata, aderisce quindi alle Leghe che si affermano come espressione diretta del localismo antistatalista, tipico della subcultura bianca, privata però della mediazione del mondo cattolico.

Il sempre maggiore consenso espresso nei confronti della Lega Nord nel territorio veneto, come dimostrano anche le recenti elezioni politiche (aprile 2008), continua a farsi interprete del forte sentimento antistatalista veneto, che è riemerso quindi dopo il crollo della DC ⁶⁶.

Il “localismo antistatalista”, tipico di queste zone, tende quindi a limitare lo spazio della politica e a connotarlo essenzialmente in negativo; esso considera la politica infatti essenzialmente come difesa del privato (sociale ed economico) e delle tradizioni della comunità locale, ponendosi in continua contrapposizione al potere dello Stato centrale.

Come è stato messo in luce (Messina 2001) l’interdipendenza tra modello istituzionale (aggregativo) prodotto dal localismo antistatalista e stile amministrativo o di governo locale (non interventista), ha prodotto un particolare “modo di regolazione”⁶⁷, ovvero un singolare modo di concepire il ruolo dell’attore politico locale considerato marginale nel processo di regolazione. Un ruolo che, alla luce delle recenti riforme amministrative e delle direttive europee deve essere necessariamente ridiscusso.

Nel contesto italiano, i livelli regionali di governo hanno cominciato a godere infatti di maggiori riconoscimenti a partire dagli anni Novanta, decennio che ha segnato una serie di mutamenti istituzionali e politici che hanno via via rafforzato l’immagine e

⁶⁶ Inoltre, se unitamente a ciò, consideriamo anche la forte matrice anti-europeista di cui si fa interprete questo partito, possiamo qui sostenere che il processo di europeizzazione della Regione Veneto non sarà privo di ostacoli.

⁶⁷ Per “modo di regolazione” si intende l’effetto di coordinamento del sistema socio-economico da parte dell’insieme delle istituzioni, partendo dall’assunto che lo sviluppo economico della regione non dipende solo dalla disponibilità di fattori produttivi, ma anche dalle sue specifiche risorse istituzionali e culturali. Non si deve quindi fare riferimento alla sola “regolazione come azione” (politica, economica e sociale) ma anche alla “regolazione come effetto” che può realmente dirci se esiste un effetto di coordinamento fra gli attori. In quest’ultima accezione il concetto di “modo di regolazione” si avvicina a quello di “governance”, anche se i due termini non devono essere usati come sinonimi (Messina 2001).

il peso delle Regioni nel sistema politico italiano. Già la legge 142 del 1990, che aveva finalmente riformato tutto l'ordinamento delle autonomie locali (che si reggeva ancora su un testo normativo del 1934), avviò il cammino verso il decentramento dei poteri e delle risorse; di lì a poco, la crisi della Prima Repubblica accelerò quel cammino verso la costruzione di un modello originale di "Stato regionale", tanto più che uno dei fattori di quella crisi, con l'introduzione della questione territoriale, era stato l'irruzione nella scena politica di movimenti regionalisti nel Nord del Paese che trovarono la loro espressione politica nella Lega Nord. Il successo della Lega Nord nelle elezioni politiche del 1992 ha così dato impulso ad una richiesta di federalismo che è stata via via accettata dalle altre forze politiche, vecchie e nuove. Le cosiddette "leggi Bassanini" del 1997 (dal nome del Ministro per la riforma dell'amministrazione), che avevano introdotto un imponente decentramento di funzioni amministrative, unitamente alla legge costituzionale (che nel 1999 ha introdotto l'elezione diretta dei presidenti di Regione, dei sindaci e dei Presidenti di Provincia, e sancito l'autonomia statutaria⁶⁸) nonché la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, hanno introdotto un cambiamento amministrativo di notevole importanza, anche per uniformarsi ad una tendenza riscontrabile in altri Paesi dell'UE⁶⁹.

Nel caso italiano, tuttavia, la debole strutturazione delle Regioni italiane è stata messa in luce già dagli studi di Putnam, Leonardi e Nanetti (1985), ripresi poi dallo stesso Putnam (1993) a vent'anni dall'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, che hanno evidenziato le notevoli differenze di *performance* istituzionali delle Regioni.

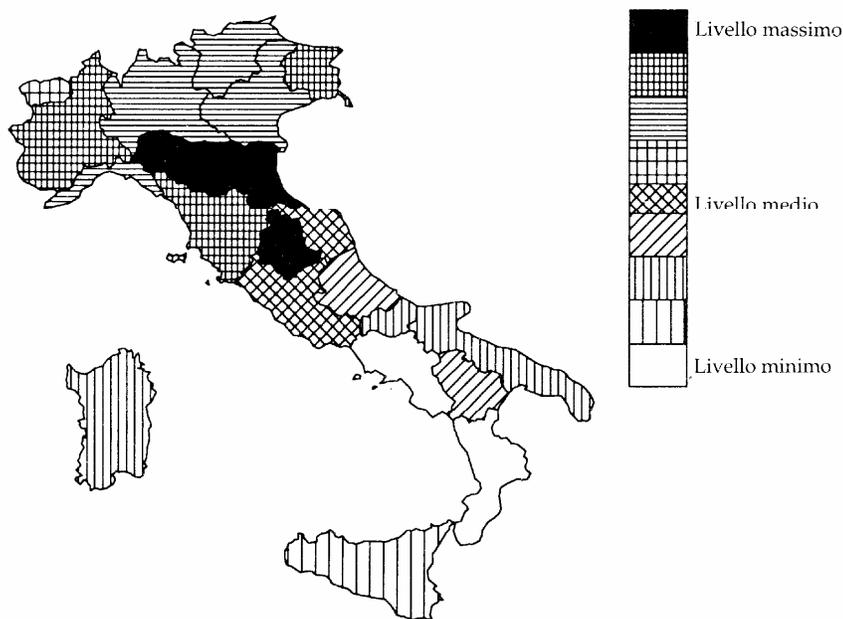
Il "rendimento istituzionale delle Regioni italiane" si manifesta come una diversa capacità di queste di rispondere ai compiti loro attribuiti come enti di coordinamento e

⁶⁸ Essa prevede inoltre la scelta di nuove possibili forme di governo e di nuovi sistemi elettorali

⁶⁹ Per approfondimenti, Caciagli (2003)

programmazione. La misurazione del rendimento istituzionale⁷⁰ permette quindi di definire una classificazione delle diverse Regioni, visualizzabile nella figura 3.2, da cui emerge una situazione contrastante: mentre le Regioni “rosse”, soprattutto Emilia Romagna e Umbria, risultano avere un rendimento piuttosto alto, le Regioni del sud, soprattutto Calabria e Campania, si trovano ad una situazione opposta. Nel mezzo troviamo invece le Regioni di Nord-Ovest, seguite dalle Regioni “bianche” del Nord-Est.

Figura 3.2: Il rendimento istituzionale delle Regioni Italiane



Fonte Putnam (1993), p. 98

⁷⁰ Il rendimento istituzionale è il risultato di una combinazione di vari tipi di indicatori “leggeri” (o *thin*) relativi a: a) funzionamento della macchina politica e della macchina amministrativa, b) contenuto delle decisioni politiche, c) capacità di spesa, d) graduatoria Tecnocasa.

Questa differenza tra le diverse aree del Paese viene fatta risalire, dall'autore, alle diverse esperienze di istituzioni e culture politiche che, nel corso dei secoli, si sono sedimentate nel territorio. Il minor rendimento istituzionale delle regioni del Sud sarebbe quindi imputabile a processi di lunga durata, e in particolare alla mancata esperienza dei liberi Comuni medievali, elemento che avrebbe contribuito a generare una scarsa cultura civica in queste regioni ⁷¹.

La presenza quindi nel territorio italiano di una così vasta pluralità di culture politiche e di un così diverso rendimento istituzionale può costituire forse un'utile base di riferimento per spiegare oggi le diverse risposte delle Regioni italiane alla sfida europea. Una Regione come il Veneto, che presenta comunque un rendimento istituzionale medio-alto, dovrebbe rappresentare un interessante terreno di analisi proprio per le caratteristiche, storiche ed istituzionali, che abbiamo prima delineato.

Riconoscere diversi "modi di regolazione" a cui corrispondono differenti livelli di rendimento istituzionale, che andrebbero opportunamente letti e interpretati in relazione ai loro sistemi concreti di azione, significa puntare l'attenzione non solo sulla fase dell'*input* del sistema politico regionale, ma soprattutto su quella dell'*output*, cioè sulla performance dei governi regionali e sulla dimensione della cultura di governo locale (Messina, Busatto 2006).

In questi termini, quindi, si può meglio rilevare come una stessa *policy (output)*, tanto più se europea e proveniente dall'esterno del sistema locale, possa avere impatti (*outcomes*) profondamente diversi in contesti regionali diversi, perché differenti sono tanto le caratteristiche della macchina politica che deve implementare la *policy* quanto gli *stili amministrativi* consolidati attraverso cui attuare il *policy making*.

⁷¹ Vorrei inoltre sottolineare la somiglianza tra la Figura 2.9 e la Figura 3.2. Le regioni rosse presentano non solo un alto rendimento istituzionale ma si collocano anche tra i primi posti nella classifica riguardante la qualità della vita. Ciò non fa altro che riconfermare come il livello di cultura civica possa influenzare anche le pratiche di sostenibilità.

In questo senso, quindi, lo stile amministrativo, cioè lo stile decisionale prevalente con il quale il governo locale o regionale affronta e gestisce le *issues* politiche, costituisce una interessante regola del gioco istituzionale, poiché si tratta di un modo di procedere condiviso dagli attori e stabilizzato nel tempo che contribuisce a regolare i comportamenti sociali e a produrre valori simbolici ad essi collegati (Messina 2001).

Da ciò quindi si può comprendere quanto i mutamenti indotti dalle politiche europee nello stile amministrativo regionale costituiscano un terreno di analisi privilegiato per lo studio di impatto del processo di europeizzazione.

Concentrandoci quindi sul livello europeo di regolazione si può, a questo punto, affermare che le politiche pubbliche dell'UE produrranno *outcomes* diversi in ogni Regione, in relazione alla cultura di governo regionale e alla capacità dell'Ente di adattarsi alle spinte ricevute dall'Unione Europea. Saranno quindi più facilitate quelle Regioni che già attribuiscono un ruolo rilevante all'attività di programmazione; in particolare la concertazione e la programmazione negoziata nella definizione dei documenti di pianificazione strategica, sono un elemento di grande compatibilità con il modello di *governance* europea. Diversamente, le Regioni che non attribuiscono un peso rilevante alla programmazione nella loro attività di *policy making*, ma la concepiscono piuttosto come un'attività rituale e simbolica che non incide in modo significativo nelle dinamiche di regolazione, dovranno di conseguenza compiere un maggiore sforzo di adattamento, attrezzandosi con nuove competenze specifiche, maggiormente orientate alla conoscenza del territorio.

Come si è detto, analizzando la Regione Veneto dobbiamo confrontarci con una realtà tradizionalmente caratterizzata da uno stile amministrativo non interventista e dal prevalere di una regolazione comunitaria dello sviluppo locale che ha privilegiato la fitta rete di associazioni di categoria, collaterali al partito di governo locale; lo stile amministrativo non interventista è inoltre espressione di una modalità di azione che fa

scarso uso della programmazione come strumento di regolazione, privilegiando politiche di tipo distributivo, senza alcun coordinamento politico in senso strategico. Inoltre, poiché il compito di assicurare la produzione di beni pubblici è lasciata quasi totalmente nelle mani della rete comunitaria locale, con la mediazione delle associazioni di rappresentanza collaterali, le istituzioni politiche locali godono di un'autorità e di un prestigio piuttosto limitati. A fronte di un sistema sociale caratterizzato, quindi, da istituzioni sociali di tipo integrativo, il sistema politico locale, preferendo politiche distributive "a pioggia", ha col tempo avvalorato l'idea e la pratica della politica come scambio e mediazione, piuttosto che come perseguimento del bene comune, creando le condizioni per il diffondersi di un voto di scambio.

Come vedremo, a partire dagli anni Novanta, questo modello di regolazione è andato diventando, tuttavia, sempre meno sostenibile per ragioni sia interne sia esterne al modello stesso.

In questo scenario di crisi del modello di sviluppo e di regolazione del Veneto, il processo di europeizzazione potrebbe, se adeguatamente valorizzato dalla classe dirigente regionale, costituire una interessante leva per il cambiamento (Messina 2006).

Oggetto della ricerca sarà perciò l'analisi delle trasformazioni indotte dalla "sfida dell'europeizzazione" e quanto esse siano incisive, non solo sulla forma, ma anche sulla sostanza del cambiamento del modo di regolazione dello sviluppo di questa Regione. In particolar modo, ci soffermeremo sull'adattamento della Regione alle spinte europee in una particolare *policy*, quella ambientale e di sviluppo sostenibile.

Parlare di sviluppo sostenibile in una Regione che ha sempre considerato lo sviluppo come "autoregolato" non sarà, come vedremo, privo di difficoltà.

3. La crisi del modo di regolazione del Veneto e la nuova stagione di programmazione regionale: la spinta europea

È a partire dagli anni Novanta che il modello di regolazione dello sviluppo del Veneto ha iniziato a dimostrarsi sempre meno sostenibile, per ragioni sia interne che esterne al modello stesso.

La crisi e la diaspora della Democrazia Cristiana sicuramente rappresentano un primo segnale evidente di crisi. Lasciando le associazioni collaterali senza un punto di riferimento certo, le relazioni con il governo locale e regionale dipendono sempre più dalle persone che dal partito, che non riesce più a garantire un “governo della *governance*” unitario e integrato. Inoltre, le sfide che giungono al modello locale di sviluppo dai processi di globalizzazione e di europeizzazione aumentano la competizione tra i sistemi locali nel mercato europeo e globale e introducono la dimensione della *governance* multilivello, richiedendo di conseguenza una cultura del territorio in grado di coordinare interventi diretti del tutto estranea alla cultura politica tradizionale. La crescente globalizzazione dei mercati, unita all’assenza dell’attore politico che non ha saputo incentivare le piccole e medie imprese a rimanere *in loco*, ha spinto parte di queste a delocalizzare la propria produzione nei Paesi dell’Est, europeo e non, in grado di garantire una produzione maggiormente competitiva sul mercato.

Lo sviluppo “sregolato” del Veneto ha avuto anche delle ripercussioni sul disegno d’insieme del paesaggio che si è reso ormai irriconoscibile, provocando un senso di spaesamento (Varotto, Vallerani 2005). Il territorio veneto non è più “un’opera d’arte” (Magnaghi 2000, p.9) ma è andato in frantumi, e con esso anche un’idea di convivenza e simbiosi con l’ambiente.

Con il passare degli anni infatti, si sono scaricati sul territorio gli effetti di un modello produttivo predatorio e dell’assenza di un’azione di governo da parte dei poteri pubblici. Questa assenza di pianificazione ha creato un paesaggio dove i capannoni,

spesso nati dai garage casalinghi, trasformati in laboratorio e officina, spuntano come funghi, dove strade e autostrade sono sempre più trafficate ed impraticabili, anche grazie alla presenza costante di Tir che invadono il territorio. Ciò è dovuto essenzialmente al fatto che i distretti industriali di piccola impresa, tanto caratteristici del Veneto, si diramano spesso tra i quartieri residenziali con l'evidente conseguenza che i Tir devono transitare anche sulle più strette stradine di una campagna ormai urbanizzata e industrializzata ma priva di infrastrutture adeguate.

Quello che ha caratterizzato il Veneto in questi anni è una *crescita*, intesa come aumento delle capacità di produzione e distribuzione delle merci e del denaro, *senza sviluppo*, ovvero senza un aumento della qualità sociale diffusa.

A testimoniare questa evoluzione, giungono i risultati della recente analisi condotta da «Sbilanciamoci!» che nel rapporto QUARS del 2007 dedica uno specifico esame al Veneto. Secondo questo rapporto, il modello di sviluppo veneto ha portato gravi conseguenze: nuove forme di povertà, non di tipo materiale bensì ambientale e culturale. Si parla di vero e proprio *degrado*, ovvero rottura di equilibri ambientali derivanti da perdita di sapienza ambientale, e di *decontestualizzazione*, ovvero rottura delle relazioni tra nuovi insediamenti e luoghi. Queste ferite si leggono soprattutto nel paesaggio. I dati, che collocano il Veneto al sedicesimo posto nella classifica dedicata all'ambiente, non smentiscono questa realtà di fatto: altissima densità della popolazione, accompagnata da un alto tasso di urbanizzazione del suolo. La parte centrale della regione è infatti ormai diventata un caso da manuale della "città diffusa", un susseguirsi continuo di case basse e capannoni.

Un'altra conferma della tendenza in atto viene dal *Rapporto sugli indicatori ambientali del Veneto*, sviluppato dall'ARPAV nel 2002 ⁷². Purtroppo non è ancora disponibile un aggiornamento dell'analisi, tuttavia i dati rinvenibili ci sembrano

⁷²Cfr il sito: www.arpa.veneto.it/via/regione_veneto/indice.html

comunque indicativi. Il rapporto si presenta suddiviso in diverse aree tematiche (aria, rifiuti, conservazione della natura, acqua, suolo, ambiente urbano, rischi naturali e tecnologici, clima), per ognuna delle quali vengono presentati i dati rilevati rapportati al 2000 (anno del precedente rapporto). Se in generale la situazione della nostra regione sembra positiva, è nell'area relativa all'ambiente urbano che si notano maggiori negatività: la situazione è in peggioramento per quanto riguarda la produzione dei rifiuti urbani, la presenza di piste ciclabili, la qualità dell'aria (rilevazione di benzene e PM10), la presenza di politiche per il risparmio energetico, la distribuzione di acqua potabile e infine anche per l'impronta ecologica. Nonostante gli altri settori siano caratterizzati in generale da una situazione di uguaglianza o miglioramento rispetto alla precedente, è proprio l'ambiente urbano che soffre di più.

Questo non può che far riflettere sull'assenza dell'attore pubblico, che oggi più che mai non sembra essere in grado di governare il territorio, anche se, a differenza degli anni passati, incomincia a delinearsi una domanda politica di intervento diretto. Questo sviluppo "improvvisato" ha avuto tra le sue cause maggiori l'assenza dell'attore politico che non ha governato lo sviluppo di questa regione, favorendo una crescita selvaggia che ha trasformato il Veneto da "Sud del Nord" a "locomotiva d'Italia". Questa assenza di una tradizione di governo del territorio obbliga oggi gli amministratori locali e regionali a un cambiamento dello stile amministrativo e del modo di regolazione.

Sempre rimanendo in tema ambientale, ci dobbiamo anche scontrare con un'agricoltura che è diventata sempre più dedita alla produzione di massa, con un evidente uso intensivo e insostenibile del territorio.

Di questa situazione di disagio e degrado ambientale sembra essersi accorta anche la Regione, nel momento in cui all'interno dei documenti programmatici gli stessi "responsabili della crescita irresponsabile" sono oggi i più accaniti sostenitori della

retorica mediatica secondo cui si sarebbe ormai esaurito il territorio e non ci sarebbe più spazio per lo sviluppo (Belloni 2006).

In verità il territorio c'è, ma è reso ormai quasi inutilizzabile; troppi centri abitati dispersi, poco spazio per nuove infrastrutture, comuni che si oppongono a qualsiasi proposta pur di continuare a gestire il territorio in modo autonomo e svincolato dall'amministrazione regionale, insomma, l'assenza di una cultura diffusa di governo delle risorse del territorio.

Nonostante la retorica propagandistica regionale, che sembra in qualche modo prendere le distanze da ciò che tutti hanno davanti agli occhi, all'interno della Regione qualcosa ha iniziato a muoversi: nel 2001 infatti è iniziata una *nuova stagione della programmazione regionale*, caratterizzata dall'approvazione nello stesso anno delle *Nuove norme sulla programmazione*, attraverso la *legge regionale 35/2001*.

Con la legge regionale 35/2001, il Veneto assume la programmazione come metodo di intervento, definendo obiettivi, criteri e modalità della propria azione nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà. È la Regione stessa quindi che determina gli obiettivi generali della programmazione. Gli enti locali e le parti economiche e sociali partecipano a questo processo attraverso la concertazione, che viene assunta come metodo per l'individuazione delle strategie e la condivisione delle forme di intervento nel rispetto delle reciproche competenze.

L'approvazione della legge sulla programmazione segna un cambiamento importantissimo della Regione Veneto in quanto la programmazione viene riavviata, e questo dopo quasi cinquant'anni di sviluppo sregolato in assenza di interventi programmati ⁷³.

Ciò che in questa sede è però importante sottolineare è che questa rinnovata attenzione nei confronti della programmazione trova origine nella necessità da parte

⁷³ Come vedremo, il primo passo verso l'utilizzo della programmazione come metodo di intervento sarà l'approvazione nel 2007 del Piano Regionale di Sviluppo (PRS).

della Regione di poter avere accesso ai Fondi Strutturali, messi a disposizione dall'UE per rafforzare la coesione economica e sociale all'interno dei suoi territori. Le Regioni, in questo senso, diventano un attore centrale nella programmazione degli interventi, che devono così essere programmati da una molteplicità di attori in grado di coordinarsi all'interno dei propri confini territoriali e di sviluppare dei progetti multi-obiettivo. I Regolamenti comunitari dei Fondi Strutturali hanno introdotto quindi nell'ordinamento regionale anche del Veneto una dimensione di *governance* multilivello, che ha interessato la programmazione regionale e ha favorito l'adozione di modalità e strumenti di attuazione innovativi.

L'UE quindi ha agito come fattore esterno di innovazione, favorendo un processo di cambiamento (e di europeizzazione) che, senza di essa, sarebbe stato impensabile.

Il 2004, con l'approvazione della nuova legge urbanistica regionale, segna un altro momento di particolare importanza per la nuova stagione della programmazione regionale veneta.

La *Legge regionale 23 aprile 2004 n. 11* detta infatti le norme per il governo del territorio del Veneto, definendo le competenze di ciascun ente territoriale, le regole per l'uso dei suoli secondo criteri di prevenzione, riduzione o eliminazione dei rischi, di efficienza ambientale, di competitività e di riqualificazione territoriale al fine di migliorare la qualità della vita.

Al di là delle novità introdotte da questa legge rispetto alla disciplina precedente, vecchia di ormai più di vent'anni e mai rinnovata, ciò che a noi risulta di particolare interesse è il recepimento all'interno di questa della Valutazione Ambientale Strategica (VAS). Come definito all'interno dell'art. 4,

« Al fine di promuovere uno sviluppo sostenibile e durevole ed assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente, i comuni, le province e la Regione, nell'ambito dei procedimenti di formazione degli strumenti di pianificazione territoriale, provvedono alla valutazione ambientale strategica (VAS) degli effetti derivanti dalla attuazione degli stessi ai

sensi della direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001 [...] La Giunta regionale definisce, ai sensi dell'articolo 46/comma 1, lettera a), criteri e modalità di applicazione della VAS [...] »

Successivamente, si sottolinea come il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC), i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali (PTCP) ed i Piani di Assetto del Territorio comunali e intercomunali (PAT e PATI) siano sottoposti alla VAS.

La Valutazione Ambientale Strategica è stata introdotta con la Direttiva 42/2001/CE, che poneva il mese di luglio del 2004 come termine massimo per il suo recepimento da parte dello Stato e delle Regioni.

Il fine che la Regione si pone con questa legge è quello di promuovere e realizzare uno sviluppo sostenibile e durevole, finalizzato a soddisfare le necessità di crescita e benessere dei cittadini, senza pregiudizio per la qualità della vita delle generazioni future e nel rispetto delle risorse naturali. Queste finalità sono perseguite nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza ed efficienza.

Attraverso questa legge inoltre si istituisce presso la Giunta regionale un Osservatorio della pianificazione territoriale ed urbanistica, con la partecipazione di rappresentanti degli enti pubblici e delle categorie professionali interessate. L'Osservatorio ha il compito di elaborare, pubblicare e diffondere dati ed analisi riguardanti la pianificazione e di promuoverne la conoscenza; è infine la Giunta regionale stessa che ne disciplina la composizione e il funzionamento.

La legge regionale 11/2004 rappresenta quindi un passo in avanti molto importante per la Regione Veneto in quanto, attraverso questo strumento, si adegua alla disciplina comunitaria in materia ambientale. Significativo appare anche il pronto riferimento alla definizione di sviluppo sostenibile e ai concetti ad esso legati contenuti già all'interno dell'articolo 2.

Il recepimento della Direttiva 42/2001 sembra essere ad ogni modo solo un primo passo che deve essere necessariamente seguito dall'effettiva applicazione di questo strumento di valutazione, nonché dalla sua conoscenza anche all'interno della classe amministrativa e politica.

L'Unione Europea ha introdotto, come si è detto, una dimensione *multilivello* nelle reti di *governance* e di implementazione delle politiche pubbliche che affida al livello regionale un ruolo inedito di coordinamento delle politiche per lo sviluppo locale, facendo rilevare l'urgenza di adeguare i diversi modelli istituzionali, stili amministrativi e modelli cognitivi ai "modelli europei".

La sfida lanciata dall'UE è stata accolta positivamente dalla Regione Veneto, che ha tentato in questi anni di uscire dalla tipica logica non interventista puntando per la prima volta sulla programmazione e sui principi di concertazione e partenariato, alla base delle politiche europee.

La forza innovatrice dell'Unione Europea, unita ad una precisa volontà della classe amministrativa e politica regionale, ha avviato un cambiamento importante all'interno del *modus operandi* della Regione. Quale sia l'adeguamento della *policy* regionale alle direttive comunitarie e alle nuove norme regionali è stato oggetto della ricerca.

4. La politica ambientale europea e l'adeguamento della *policy* regionale alle direttive comunitarie

Come si è visto, la Regione Veneto sta attraversando una fase di riordino e ripensamento, che coinvolge non solo il *modus operandi* regionale, ma anche i principi ai quali esso si è fino ad ora ispirato. In questo processo di riqualificazione e

rinnovamento dell'attività regionale, si collocano anche il nuovo Programma Regionale di Sviluppo (del 2007), la prossima approvazione del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento e il Programma Operativo Regionale.

Il *Programma Regionale di Sviluppo* (PRS) si può definire uno strumento "bussola", in quanto fornisce gli indirizzi e i riferimenti per l'agire regionale e dei suoi Enti, Agenzie ed Aziende. Il PRS in particolare indica: le linee fondamentali per l'attività legislativa regionale, in relazione alle finalità che la società regionale deve perseguire per il suo sviluppo; gli obiettivi sociali, economici e dello sviluppo locale di lungo periodo dell'attività della Regione; le strategie programmatiche e le metodologie operative per il conseguimento degli obiettivi di medio e breve periodo, assicurando il coinvolgimento degli altri soggetti pubblici e dei privati della società e dell'economia; gli indirizzi e gli obiettivi del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC) e degli altri Piani di settore.

Il Programma Regionale di Sviluppo del 2007 parte da una forte presa di coscienza dell'insostenibilità del modello di sviluppo veneto, e lo critica duramente. All'interno del programma, vengono delineate una serie di strategie e misure finalizzate ad una maggiore pianificazione del territorio e dei trasporti, in base alle infrastrutture esistenti e a quelle programmate, ad una organizzazione razionale delle zone industriali, che devono essere realizzate nella vicinanza di nodi infrastrutturali, nonché alla maggiore tutela del territorio agricolo.

La corretta gestione del territorio costituisce, all'interno del PRS, un elemento fondamentale delle politiche regionali, che devono poter garantire uno sviluppo economico e sociale equilibrato, compatibile con la valorizzazione e salvaguardia delle risorse disponibili. L'Unione Europea infatti pone la pianificazione e la gestione del territorio come uno degli aspetti su cui intervenire per conseguire la coesione economica e sociale, uno sviluppo sostenibile e una competitività equilibrata tra aree differenti.

Una parte importante del PRS è inoltre dedicata alla tutela dell'ambiente, che non può prescindere dall'obiettivo dello sviluppo sostenibile. Il ruolo della pubblica amministrazione nel campo della tutela ambientale viene individuato nella necessità di promuovere il massimo coordinamento tra tutti i settori d'intervento suscettibili di incidere sull'assetto territoriale e ambientale. La Regione quindi ricopre un ruolo fondamentale: garantire un'adeguata programmazione di tutti i settori coinvolti che sia in grado di portare un giusto equilibrio tra le esigenze dell'ambiente e quelle dello sviluppo sociale ed economico.

In quest'ottica, numerosi sono i richiami alla normativa comunitaria in materia ambientale, in particolare al VI Programma di azione, del 2002, e alla Direttiva 42/2001 sulla Valutazione Ambientale Strategica.

Il Piano Regionale di Sviluppo rappresenta complessivamente un passo in avanti molto importante per la Regione Veneto. Il PRS infatti, oltre a segnare un definitivo adeguamento regionale alle direttive comunitarie in materia ambientale, riavvia l'attività di programmazione dello sviluppo che, nello stile di governo locale tipicamente bianco, era ridotta ad una pura politica simbolica. L'ultimo PRS risale infatti al 1988.

In questo scenario di cambiamento si colloca anche il *Piano Territoriale Regionale di Coordinamento*, ora in fase di approvazione.

Il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento è uno strumento di pianificazione territoriale regionale e costituisce il quadro di riferimento regionale per orientare e coordinare l'attività di pianificazione sul territorio ai diversi livelli, in conformità con le indicazioni della programmazione socio-economica regionale, che avviene attraverso il PRS.

Il PTRC, in particolare, delinea gli obiettivi, le linee principali di organizzazione del territorio regionale, le strategie e le azioni volte alla loro realizzazione, e disciplina le forme di tutela, valorizzazione e riqualificazione del territorio. In quanto strumento

massimo di governo dell'ambiente e dell'insediamento, il PTRC si costituisce come termine di riferimento per le proposte della pianificazione locale e settoriale che si vanno predisponendo sul territorio, al fine di renderle tra di loro compatibili e di ricondurle a sintesi coerenti.

La Regione Veneto, fino ad oggi, ha approvato solo un Piano Territoriale Regionale di Coordinamento, risalente al 1991.

Sono dovuti trascorrere infatti ben diciassette anni perché la Regione Veneto iniziasse a riconsiderare la necessità di rivedere il documento di pianificazione territoriale; anni che pesano ancor di più se consideriamo i numerosi cambiamenti intercorsi, sia dal punto di vista amministrativo, con i maggiori poteri delegati alle regioni, sia da quello politico e internazionale: dalla fine della Prima Repubblica all'avvento dell'Euro e la maggiore pressione dell'Unione Europea sui governi regionali.

La L. r. 11/2004 da avvio alla procedura di elaborazione del nuovo PTRC che, secondo le previsioni, dovrebbe essere approvato entro il 2008. In questa fase della ricerca, quindi, dobbiamo affidarci esclusivamente alle informazioni contenute nei documenti preliminari.

Il processo di definizione del documento preliminare del nuovo PTRC è iniziato nel 2004 con la redazione del volume *Fondamenti del Buon Governo del Territorio-Carta di Asiago*, formulato grazie all'apporto di cinque "Proto"⁷⁴, personalità autorevoli del mondo culturale veneto, come Ulderico Bernardi – sociologo; Ferruccio Bresolin – economista; Paolo Feltrin – politologo; Mario Rigoni Stern – scrittore ed Eugenio Turri – geografo naturalista, che si sono incontrati anche per un dibattito nella sede del Comune di Asiago.

⁷⁴ Così venivano chiamati i saggi ai tempi della Serenissima.

Successivamente a questo contributo è seguito il *Documento Programmatico Preliminare per le Consultazioni* del 2004⁷⁵ che rappresenta l'inizio del vero e proprio processo di predisposizione del nuovo Piano Territoriale. Questo processo ha visto coinvolti in qualità di attori principali tutti i soggetti portatori di interesse e ha costituito la premessa indispensabile per un continuo scambio e confronto, in un quadro che fa della ricerca del consenso il punto di partenza per la costruzione condivisa del progetto.

È del 2005 invece il volume *Questioni e Lineamenti di Progetto*, in cui si sono prefigurate le tematiche essenziali su cui costruire il nuovo Piano Territoriale e si è evidenziato lo scenario di riferimento, radicalmente mutato rispetto a quello del Piano del 1991. A questo documento si affiancano inoltre gli atti del Convegno tenutosi a Praglia (Pd) nel maggio del 2006 *Il Veneto in Europa: i territori ad alta naturalità*, mirato ad approfondire le tematiche riguardanti il territorio aperto che, lungi dall'essere ricondotto ad un insieme di singole aree ad alta valenza naturalistica, rappresenta un sistema a rete, costituito da corridoi ecologici e territori ad elevata naturalità. A conclusione delle indagini preliminari per la definizione del quadro di riferimento, condotte attraverso i documenti citati e numerose indagini settoriali, sono stati definiti il quadro sinottico degli obiettivi del Piano Territoriale e le tavole di *vision* ad essi associate.

La finalità del nuovo PTRC è quella di proteggere e disciplinare il territorio per migliorare la qualità della vita in un'ottica di sviluppo sostenibile e in coerenza con i processi di integrazione e sviluppo dello spazio europeo, attuando la *Convenzione europea del Paesaggio*, contrastando i cambiamenti climatici e accrescendo la competitività.

Accanto al Piano Territoriale si colloca anche la *Relazione Ambientale*. Questo documento, previsto dalla procedura di VAS, costituisce il primo anello della catena

⁷⁵ Regione del Veneto (2004c)

valutativa della sostenibilità delle previsioni del PTRC che è destinata a concludersi con la formulazione del Rapporto Ambientale e il conseguente giudizio di sostenibilità a conclusione della procedura di VAS. In questa fase iniziale, l'attenzione è stata rivolta in particolare a valutare la coerenza degli obiettivi strategici del Piano con il quadro degli orientamenti di sostenibilità ambientale, economica e sociale, delineati dalle Strategie comunitarie, dagli indirizzi di politica territoriale regionale espressi nel Piano Regionale di Sviluppo e dall'insieme dei documenti di pianificazione settoriale regionale.

Il nuovo PTRC rappresenta nelle intenzioni, rispetto al precedente del 1991, un grande passo in avanti della Regione Veneto. Se infatti, prendendo sempre come termine di paragone l'Unione Europea e l'apprendimento dei suoi principi in materia ambientale, consideriamo che nel Piano Territoriale del 1991 i riferimenti a questi ultimi erano piuttosto saltuari, nei Documenti preparatori del nuovo Piano, invece, la disciplina comunitaria è nominata più volte e i riferimenti a questa sono espliciti e ricorrenti.

All'interno del *Documento programmatico preliminare per le consultazioni* è stato inserito, inoltre, un paragrafo dedicato all'Unione Europea⁷⁶ e agli orizzonti ai quali il Veneto si deve riferire nella definizione della nuova strategia di sviluppo. Il paragrafo è quasi totalmente dedicato alle reti transfrontaliere e alla posizione chiave che il Veneto ricopre all'interno delle reti di cooperazione (soprattutto in riferimento alle aree dell'Est europeo, i Balcani in primo piano), tuttavia sono presenti dei riferimenti anche alla Strategia di Sviluppo Sostenibile comunitaria, in particolar modo per quanto riguarda lo sviluppo sostenibile del territorio. In questo caso, il principale quadro di riferimento è lo *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE)* che si basa sull'idea che la crescita economica e la convergenza di certi indicatori non siano

⁷⁶ Regione del Veneto (2004c), p. 45

sufficienti per conseguire l'obiettivo della coesione economica e sociale, ma che invece sia necessario pensare ad uno sviluppo territoriale integrato.

La sostenibilità dello sviluppo viene presa come punto di riferimento anche per la programmazione degli assetti territoriali⁷⁷ e in particolare per l'ambiente; qui si sottolinea come lo "sviluppo senza progetto", che ha caratterizzato le trasformazioni avvenute sul territorio veneto negli ultimi cinquant'anni, abbia provocato una riduzione della funzionalità degli ecosistemi, nonché un decadimento della qualità delle risorse ambientali che richiedono continue attività di manutenzione e un aumento fuori controllo della mobilità. L'ambiente costituisce quindi la principale criticità per il Veneto poiché all'usura degli ecosistemi naturali e al degrado figurativo del paesaggio, dovuto soprattutto ad una edificazione incontrollata che ha generato il tipico schema veneto "casa-capannone-casa", si aggiunge sempre più la pressione dei fattori inquinanti sull'atmosfera, sul suolo e sulle acque.

Non manca nemmeno il richiamo alla Valutazione Ambientale Strategica, considerata un sistema di *governance* per la gestione del territorio e recepita con la Legge regionale 11/2004. Il riferimento alla VAS è presente anche nelle *Questioni e Lineamenti di Progetto*, dove gli viene dedicato un paragrafo apposito⁷⁸.

La Relazione Ambientale e la prossima stesura del Rapporto Ambientale, rappresentano inoltre un deciso adeguamento della Regione Veneto alla procedura delineata dalla direttiva europea 42/2001.

Il *Programma Operativo Regionale*, infine, si presenta come il risultato dell'adeguamento della Regione Veneto ai regolamenti comunitari⁷⁹ in materia di Fondi Strutturali. Nell'ultimo periodo di programmazione, 2007-2013, l'Unione Europea ha introdotto infatti un assetto totalmente nuovo della programmazione per i Fondi

⁷⁷ Ivi, p. 75

⁷⁸ Regione del Veneto (2005), p. 24-26.

⁷⁹ Regolamento (CE) 1083/2006

Strutturali, prevedendo una pluralità di strumenti a cascata, con numerosi momenti di partecipazione della Regione nella fase di elaborazione e definizione dei documenti di programmazione, lasciando infine alla Commissione l'onere di approvare i numerosi Programmi Operativi Regionali, presentati su proposta delle amministrazioni regionali interessate. Il POR, che va a sostituire il DOCUP del precedente periodo di programmazione, è il documento programmatico di maggior significato operativo ed è il risultato di una complessa interazione tra diversi soggetti e di una faticosa integrazione tra strategie comunitarie, priorità nazionali e concrete esigenze locali, nel quadro dei tre ordinamenti giuridici di riferimento (comunitario, nazionale e regionale). Il POR del Veneto è strutturato in Assi Prioritari, ognuno dei quali presenta una serie di Linee di Intervento specifiche. Gli Assi Prioritari individuati sono sei e riguardano:

1. innovazione ed economia della conoscenza;
2. energia;
3. ambiente e valorizzazione del territorio;
4. accesso ai servizi di trasporto e di telecomunicazioni di interesse economico generale;
5. azioni di cooperazione;
6. assistenza tecnica.

Particolare enfasi viene posta nei confronti dell'ambiente, che deve essere integrato all'interno di tutti i settori di intervento, e del territorio che dev'essere recuperato e rivalutato in quanto principale motore dello sviluppo regionale. I numerosi richiami ai principi europei in materia ambientale e la necessità, più volte ribadita, di perseguire uno sviluppo sostenibile, fanno sì che il POR Veneto sia, formalmente, perfettamente adattato alle richieste europee.

Le norme alla base del nuovo periodo di programmazione hanno fatto sì che l'amministrazione regionale, responsabile della programmazione e gestione dei vari programmi e delle risorse, portasse avanti una sofisticata integrazione tra molteplici variabili di una complessità operativa crescente per il settore pubblico. Tale complessità è stata aggravata inoltre dalla necessità di attuare con rapidità le misure programmate, col rischio di perdere ingenti risorse finanziarie a causa della regola del disimpegno automatico, che interviene qualora non si rendicontino entro le due annualità successive le somme impegnate.

La recente approvazione del nuovo PRS, la prossima approvazione del PTRC e la stesura del POR, possono essere considerati quindi dei buoni punti di inizio per poter finalmente parlare di un adeguamento della *policy* regionale alle direttive comunitarie. A questo va aggiunta anche la nuova riorganizzazione interna della Regione che attribuisce alla Segreteria generale per la programmazione e alla Cabina di regia un ruolo di coordinamento delle politiche regionali nella prospettiva europea⁸⁰.

L'utilizzo della programmazione come metodo d'intervento, unito al crescente richiamo alle direttive e ai principi comunitari all'interno degli strumenti programmatori regionali, rappresentano chiari segnali della volontà di cambiamento e innovazione che sta accompagnando la Regione Veneto.

L'attività di programmazione regionale è stata quindi finalmente riavviata, ma risulta comunque indicativo che gli unici documenti operanti nell'ambito dello sviluppo locale siano quelli richiesti dall'UE per le politiche dei Fondi Strutturali, o da essi ispirati.

Proprio le attività di programmazione, di valutazione e monitoraggio delle *policies* regionali costituiscono uno dei principali terreni su cui l'impatto dell'uropeizzazione si può rilevare in modo più netto. L'uropeizzazione, anche in

⁸⁰ Cfr. Rasi Caldogno, Panozzo (2007)

questo contesto, può essere analizzata come un fattore esterno di innovazione istituzionale: un processo che sta incidendo, lentamente ma inesorabilmente, sulla prassi amministrativa regionale, inducendo cambiamenti inediti per lo stile amministrativo del Veneto (Messina 2007).

Se questo cambiamento sia stato recepito anche dall'*élite* politica e amministrativa regionale, e se quindi esso non sia un cambiamento soltanto di “forma” ma anche di “sostanza”, è stato un tema oggetto della ricerca empirica che ho potuto condurre sul campo.

5. La rilevazione sul campo realizzata attraverso le interviste

In occasione di uno stage, realizzato nel periodo ottobre 2007 – novembre 2007 presso l'Ufficio per i Rapporti Comunitari ⁸¹ del Consiglio regionale del Veneto, ho potuto seguire i lavori della Commissione Ambiente (VII Commissione consiliare) ed effettuare una serie di interviste volte a verificare il livello di conoscenza dei principi della politica ambientale comunitaria da parte della classe amministrativa e politica regionale.

Il periodo in cui ho svolto lo stage non è stato particolarmente tranquillo: infatti gli ultimi mesi dell'anno sono normalmente riservati ai lavori di approvazione del bilancio, lavori che hanno totalmente assorbito l'attività del Consiglio regionale e con esso anche quella dei consiglieri regionali.

L'approvazione del bilancio ha indubbiamente influito anche sullo svolgimento delle interviste, in quanto riuscire a fissare un appuntamento, seppur di pochi minuti, con i consiglieri regionali si è rivelato una vera e propria impresa.

⁸¹ L'Ufficio è collegato alla “Commissione Speciale per i Rapporti Comunitari” del Consiglio regionale del Veneto che tuttavia, essendo scaduta il 20 luglio 2007, è in attesa di essere rinominata.

I consiglieri infatti si recano in Consiglio due o tre giorni a settimana, generalmente quando devono seguire i lavori di una Commissione di cui sono membri o quando è stata convocata l'Assemblea (cioè il Consiglio regionale riunito in seduta plenaria); questa viene convocata per due-tre giorni consecutivi, ma molto spesso, in base a quanto ho potuto constatare, si protrae anche nelle settimane successive per mancanza di numero legale o per difficoltà di raggiungere un accordo tra le parti.

Le convocazioni dell'Assemblea si sono rivelate però di particolare importanza per la ricerca perché hanno rappresentato l'unico momento in cui è stato possibile contattare i consiglieri per richiedere le interviste; telefonare ai loro uffici e parlare con i segretari infatti non è sufficiente in quanto spesso nemmeno loro sanno se e quando il consigliere arriverà in sede. Così, dopo numerosi tentativi andati a vuoto, mi sono resa conto che aspettare davanti all'aula consiliare il loro arrivo e fermarli di persona o, qualora non si presentassero, fermarli per i corridoi, era l'unica possibilità di parlare loro di persona e chiedere un appuntamento. Come potevo aspettarmi, parlare con un consigliere non garantiva un appuntamento; di solito infatti, dopo il "casuale" incontro, dovevano seguire diverse telefonate ai segretari, ai quali spettava l'organizzazione dell'agenda del consigliere stesso. Infine, in un solo caso sono stata aiutata dal Presidente della Commissione in cui svolgevo lo stage che è intervenuto su un consigliere, collega di partito, chiedendogli di potermi ricevere.

Ad ogni modo, nonostante tutte queste difficoltà, unite alla breve durata dello stage, sono riuscita ad intervistare cinque consiglieri regionali tutti facenti parte della Commissione ambiente, composta da un totale di nove membri.

Per le interviste avevo preparato un questionario (cfr. allegato 4) che abbracciava i temi più importanti della politica ambientale e di sviluppo sostenibile dell'Unione Europea e la sua applicazione in ambito regionale, con domande (otto in tutto) che

comprendevano anche riferimenti ai documenti regionali di programmazione, come il PTRC e il PRS.

Ebbene, nonostante le domande poste fossero abbastanza generali, solo uno dei cinque consiglieri intervistati ha avuto, per così dire, il “coraggio” di rispondere, ammettendo la non conoscenza di determinati argomenti.

Gli altri consiglieri invece hanno fin da subito chiesto di accantonare il questionario, ammettendo implicitamente la loro non conoscenza della materia: dopo aver scorso velocemente il questionario ed aver capito il tipo di argomenti, hanno preferito portare avanti un altro tipo di intervista, con domande più generali riguardanti anche la loro attività politica. A questo punto, dopo il primo test di prova, ho preparato un secondo questionario (cfr. allegato 5) che è stato preso come punto di riferimento per le interviste agli altri quattro consiglieri regionali.

In Consiglio regionale ho condotto anche un'intervista con la dirigente della Commissione ambiente, che si è dimostrata da subito molto disponibile nel concedermi un appuntamento e ha risposto esaurientemente a quasi tutte le domande poste.

La situazione in Giunta regionale non si è dimostrata migliore.

Le interviste che sono riuscite ad ottenere sono in tutto tre, ma avevo contattato diversi dirigenti che non si sono resi disponibili. In questo caso, sebbene io non abbia avuto problemi ad ottenere un primo appuntamento, in diversi casi gli appuntamenti sono stati successivamente disattesi (con scuse piuttosto banali), e non più riconfermati.

Inoltre, mi sono trovata di fronte ad una vera e propria catena di deleghe, dove il dirigente inizialmente contattato ha, a mia insaputa, incaricato altri a ricevermi. Un caso davvero limite si è verificato quando un funzionario, già delegato a sua volta, il giorno dell'appuntamento non si è presentato, delegando un suo sottoposto avvertito del mio arrivo il giorno prima tramite un sms! In un'altra occasione, un dirigente, anche questo a sua volta delegato, non ha voluto incontrarmi perché, a suo parere, l'intervista sarebbe

risultata identica a quella che avevo realizzato qualche giorno prima con un collega della stessa direzione. Un tentativo è stato portato avanti anche con l'Assessore alle politiche della mobilità e delle infrastrutture, che ha delegato altri alla mia intervista, e con il Segretario generale della programmazione con il quale, nonostante un'intercessione da parte del mio tutor e di un consigliere regionale, non sono riuscita ad ottenere un appuntamento.

Oltre ai due organismi regionali, mi sono rivolta anche all'Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto (ARPAV) dove ho intervistato la responsabile del settore per la prevenzione e la comunicazione ambientale che si è dimostrata fin da subito molto cordiale e disponibile per un'intervista.

Se questo è il contesto comunicativo all'interno del quale sono avvenute le interviste, cosa si può dedurre dal contenuto delle interviste realizzate?

Le interviste condotte ai consiglieri regionali sono accomunate innanzitutto dal fatto che la maggior parte di esse è stata effettuata con il secondo questionario, più generale, non specificamente costruito sulla politica ambientale; solo un consigliere infatti ha risposto alle domande che gli venivano poste. Oltre a ciò devo sottolineare il fatto che essi non avevano ricevuto preventivamente una copia del questionario, proprio per evitare che incaricassero altri del reperimento delle informazioni necessarie per rispondere adeguatamente ⁸².

Già da ciò si può ipotizzare che i consiglieri fossero spiazzati non tanto dall'intervista in sé, quanto dalle domande poste; essi, piuttosto che non rispondere, hanno preferito accantonare il questionario e focalizzarsi sulla seconda traccia di intervista, di gran lunga più semplice e aperta a diversi temi.

Alcune preoccupazioni sono emerse anche in merito al trattamento dei dati: è stato infatti richiesto esplicitamente di garantire l'anonimato degli intervistati.

⁸² Un tentativo di questo tipo era stato fatto dal un consigliere che aveva incaricato un collega di partito, ingegnere ambientale, di rispondere alle domande del primo questionario.

Dalle interviste emerge quanto la conoscenza della politica ambientale comunitaria sia particolarmente scarsa. I consiglieri sono spesso in grado di descrivere a grandi linee alcuni provvedimenti presi, specialmente se recenti, ma non sono a conoscenza se, ad esempio, questi derivino o meno da un adeguamento ad una particolare direttiva o atto della UE. Dall'unica intervista condotta sulla base del questionario principale (intervista n. 1) emerge infatti come l'intervistato non fosse a conoscenza di eventuali adattamenti effettuati dalla Regione Veneto in relazione ad atti comunitari. Alla prima domanda, ovvero se la strategia europea di Göteborg abbia in qualche modo influito sull'approccio della Regione in politica ambientale, egli risponde:

« Non so se in relazione alle direttive comunitarie la Regione abbia cambiato qualcosa, però sarebbe necessaria una politica più forte ed incisiva sull'ambiente veneto. Oggi abbiamo una politica ambientale che non dispiega complessivamente delle potenzialità che invece si potrebbero avere » (intervista n. 1)

In tutte le interviste si sottolinea come l'Unione Europea incida sulla politica regionale, ma non c'è nessun riferimento preciso a direttive, atti o strategie. La loro conoscenza della politica comunitaria sembra essere piuttosto superficiale, più per sentito dire che per vera e propria conoscenza personale. Inoltre, sembra che la percezione generale dell'UE sia legata più ai fondi ed ai finanziamenti che questa eroga per la coesione economica e sociale, che per le politiche che essa cerca di diffondere a livello regionale. L'UE viene percepita quindi come un attore meramente economico e la conoscenza della sua architettura istituzionale, nonché del suo funzionamento, risulta piuttosto scarsa; questo aspetto viene considerato infatti come troppo complesso e burocratico, come qualcosa di estraneo che è meglio non conoscere.

L'intervista effettuata invece alla Dirigente della Commissione ambiente (intervista n.6) è risultata piuttosto esauriente; questa persona infatti da anni lavora nel

settore ambientale e si è dimostrata informata e preparata sulle peculiarità della politica ambientale comunitaria.

Ad ogni modo, se da un lato ella sottolinea come l'impatto dell'UE in materia ambientale sia ormai preponderante, dall'altro lo considera negativo per l'enorme quantità di norme, spesso restrittive, che vengono prodotte a livello comunitario e che difficilmente vengono rispettate.

«L'impatto (dell'UE) è positivo [...] ma anche negativo per l'enorme quantità di norme molto restrittive che vengono prodotte e che come tali sono difficili da rispettare. A mio parere le norme dovrebbero essere molto semplici ma allo stesso tempo severe, e in Italia le direttive europee vengono recepite con molto ritardo: questo fa sì che vengano considerate con leggerezza e i pochi controlli favoriscono comportamenti illeciti » (intervista n.6).

E, di seguito:

« Ci sono pochi controlli, gli uffici pubblici non sono in grado di seguire tutte le disposizioni contenute e di effettuare controlli adeguati; manca, in poche parole, la conoscenza » (intervista n.6).

La situazione appare molto chiara: l'impatto dell'UE viene percepito sia dai politici che dai dirigenti, esso tuttavia è legato ad una concezione che vede l'Unione Europea come qualcosa di troppo distante ma che, allo stesso tempo, "mette le mani" negli affari interni della Regione, provocando confusione e un sentimento di rifiuto verso qualcosa che è estraneo e percepito come talvolta dannoso.

Poco diversa appare la situazione in Giunta regionale.

Ad una prima analisi sembra che la classe amministrativa della Giunta sia maggiormente a conoscenza della realtà comunitaria e dei principi della politica europea di sviluppo sostenibile, tuttavia dalle interviste emerge una certa confusione in merito alle direttive comunitarie e al loro recepimento, in particolare per quanto riguarda la VAS.

Emerge inoltre un quadro sconcertante in relazione a quanto viene fatto per la tutela ambientale: il settore ambiente è uno degli ultimi istituiti dalla Regione e solo perché ci si trovava di fronte ad una situazione problematica come quella dello smaltimento rifiuti. Inoltre, non sussistono pratiche di concertazione: ovvero, tutti i settori che si occupano di ambiente (dalla pianificazione territoriale e parchi, alla tutela delle acque) fanno capo alla Segreteria Ambiente e Territorio e, di conseguenza, le indicazioni sono comuni per tutti, ma si ragiona con un'ottica di settore poiché è necessario sfruttare le singole specializzazioni.

Il fatto che ogni direzione lavori per sé e che solo alla fine si cerchi di raggiungere un risultato comune, è di per sé incongruente con i principi dell'integrazione e della concertazione promossi dall'UE e ritenuti necessari al fine del raggiungimento di uno sviluppo sostenibile. Un intervistato inoltre sottolinea come:

«Ad esempio l'energia non viene considerata come un settore vicino all'ambiente, è incardinato nel settore delle attività produttive; prevale una visione di carattere economico, gli indicatori sono vicini al PIL» (intervista n. 9)

Gli intervistati sottolineano anche come, dopo il Consiglio di Göteborg, si sia avvertito un leggero cambiamento nella politica regionale che è andata adeguandosi alle diverse istanze provenienti dall'Unione Europea. Ad ogni modo, sostengono come non sia ancora possibile parlare di un "prima" e di un "dopo" in quanto il cambiamento risulta essere molto lento e graduale.

In queste affermazioni, rinvenibili anche nelle interviste condotte in Consiglio regionale, si nota una certa approssimazione: il cambiamento viene percepito, ma non è ben chiaro cosa sia cambiato all'interno della Regione, ovvero, se si tratti di un cambiamento reale e profondo, di pensiero e di pratiche di *policy*, o se sia solo un adeguamento di facciata alle direttive comunitarie, al quale non segue un reale adattamento. La pressione all'adattamento che l'Unione Europea esercita nei confronti

dell'Ente regionale non sembra essere ben definita perché né la classe amministrativa né quella politica hanno una percezione chiara della stessa.

La Giunta regionale ad ogni modo sembra avere una maggiore conoscenza della realtà comunitaria e delle sue *policies*, ma questo purtroppo è un dato parziale poiché coloro che veramente determinano le politiche, come i Segretari e gli Assessori regionali, non si sono dimostrati disponibili per un'intervista.

Mi sono rivolta anche all'ARPAV dove ho intervistato la responsabile del settore per la prevenzione e la comunicazione ambientale.

Da questa intervista (intervista n.10) emerge innanzitutto la non conoscenza delle tappe che hanno caratterizzato l'evoluzione della politica europea di sviluppo sostenibile; l'intervistata infatti non considera come punto di riferimento per parlare di sostenibilità il Consiglio europeo di Göteborg, bensì la sottoscrizione della *Carta di Aalborg*, e si dimostra piuttosto ferma nelle sue affermazioni.

Poca chiarezza e parecchia confusione emergono anche a proposito della VAS, strumento di cui l'intervistata non era a conoscenza. Infatti, appena giunta alla domanda sull'applicazione della VAS, l'intervistata ha subito specificato come in Veneto si applichi ancora la VIA e che lei non era a conoscenza di questo strumento di valutazione; per confermare la propria posizione va addirittura a guardare sul sito della Regione Veneto dove, all'epoca dell'intervista, non veniva fatto alcun cenno sulla Valutazione Ambientale Strategica. Sebbene l'intervistata si occupi di un settore in cui la VAS non trova applicazione, è comunque indicativo che chi si occupa di informazione ambientale, e che quindi dovrebbe diffondere la conoscenza dei principi e degli strumenti della politica per lo sviluppo sostenibile, non sia a conoscenza di questo strumento, che probabilmente rimane ancora sulla carta. Il fatto che non venga applicato non è però una scusante, anzi, proprio chi fa informazione ambientale dovrebbe favorire la conoscenza tra la popolazione dei nuovi strumenti e principi della politica ambientale.

Se tutto ciò accade all'ARPAV, che di protezione e prevenzione ambientale si occupa da molto tempo, è ben chiaro che ci troviamo davanti ad una situazione ancora veramente problematica.

L'impatto dell'UE viene percepito positivamente dall'intervistata che, però, ne sottolinea soprattutto la componente economico-finanziaria, in quanto molte delle iniziative promosse dall'Agenzia sono finanziate da fondi comunitari. Inoltre sottolinea:

«C'è scarsa preparazione su questi temi (UE e sue politiche), da parte di molti amministratori [...] per quanto riguarda l'informazione sulle politiche europee, questa è abbastanza scarsa, c'è riguardo alle attività e ai progetti ma non alle politiche» (intervista n.10)

L'UE viene percepita quindi solo come erogatrice di fondi e la conoscenza della sua architettura e delle sue competenze appare abbastanza superficiale. Per quanto riguarda la politica europea di sviluppo sostenibile, c'è scarsa conoscenza degli strumenti e dei principi che questa *policy* vorrebbe diffondere.

Un quadro generale della situazione della Regione Veneto, per quanto dedotto dalle interviste e dall'analisi dei recenti documenti di programmazione, verrà proposto nel prossimo paragrafo.

3. Quale europeizzazione della politica ambientale della Regione Veneto?

L'Unione Europea, introducendo una dimensione multilivello nelle reti di *governance* e nell'implementazione delle politiche pubbliche e affidando alla Regione il ruolo di coordinamento delle politiche di sviluppo, fa sì che questa debba adeguare lo stile amministrativo e i modelli cognitivi ai cosiddetti "modelli europei". L'attore politico regionale è chiamato ora a svolgere il ruolo fondamentale di "governare la

governance”, cioè di coordinare la cooperazione con gli altri attori regionali o locali e con i livelli nazionale ed europeo.

Nel caso del Veneto si può dire che, in via generale, questi processi di adattamento stiano scuotendo dalle fondamenta il modo di regolazione, anche se persistono resistenze espresse da una parte consistente del sistema politico, quasi a simboleggiare un rifiuto al cambiamento che porterebbe, quindi, alla fine delle rendite di posizione collegate alle dinamiche di regolazione più tradizionali, tipiche della subcultura politica territoriale bianca ⁸³.

L’Unione Europea può quindi essere vista come fattore esterno di innovazione e le pressioni all’adattamento che essa esercita al livello regionale possono costituire, se adeguatamente valorizzate dalla classe dirigente regionale, una interessante leva per il cambiamento.

In questa sede, proverò a puntare l’attenzione sulle trasformazioni indotte dalla pressione dell’UE sul *policy making* regionale e sulla formazione della classe politica e amministrativa regionale nell’ambito della politica ambientale e di sviluppo sostenibile europea, essendo questa la *policy* sulla quale si è concentrata la ricerca.

I principi di programmazione, concertazione, partenariato, addizionalità e valutazione, alla base delle politiche pubbliche europee, e la loro applicazione in questo particolare ambito di *policy*, costituiscono a questo proposito un interessante punto di partenza.

- *Programmazione*. Come abbiamo visto, la programmazione non è di certo stata un asse portante della politica ambientale regionale. Il Veneto infatti non si è caratterizzato per una cultura di programmazione degli interventi poiché mal si conciliava con le politiche distributive “a pioggia” a favore delle associazioni collaterali. Il riavvio della programmazione regionale con le due leggi del 2001 e

⁸³ Sull’impatto dell’europeizzazione sul modo di regolazione del Veneto cfr. Messina e Busatto (2006b)

del 2004, la recente approvazione del PRS, del POR e la stesura del nuovo PTRC fanno però pensare che la programmazione sia stata inserita finalmente all'interno del *modus operandi* regionale. Anche la creazione presso la Giunta della Direzione Valutazione Progetti ed Investimenti, può essere letta come parte dei cambiamenti sicuramente indotti dalle pressioni all'adattamento esercitate dall'UE.

- *Concentrazione* e definizione degli obiettivi. Nell'ambito della politica ambientale regionale non si può ancora parlare di concentrazione, intesa come visione integrata dello sviluppo sostenibile; infatti, come emerge dalle interviste, si ragiona tutt'ora con una logica settoriale, in quanto ogni settore della Giunta regionale lavora singolarmente e solo alla fine si cerca di individuare un obiettivo comune.
- *Partenariato*. Come abbiamo visto, l'UE con le sue politiche sta cercando di promuovere una cultura della concertazione e di *networking* (lavoro di rete) nel quale il ruolo di coordinamento deve essere svolto dalla Regione, che deve altresì favorire la programmazione negoziata degli interventi. Un passo in avanti in questo caso può essere visto nel coinvolgimento di personalità del mondo culturale veneto e dei soggetti portatori di interesse nelle fasi di elaborazione del nuovo PTRC. Ciò ha costituito la premessa indispensabile per un continuo confronto e scambio di idee e per la costruzione condivisa e "partecipata" del progetto⁸⁴. Ad ogni modo, manca ancora una vera e propria messa in rete di enti pubblici della stessa regione, come dimostra la non conoscenza anche da parte dell'ARPAV degli adeguamenti in materia ambientale effettuati dalla Regione.

⁸⁴ In questo senso va anche la creazione del Portale "Terzo Veneto", che vuole supportare con tecnologie di *e-democracy* l'elaborazione, l'implementazione e l'aggiornamento dei due principali strumenti di governance regionale (PRS e PTRC), promuovendo processi di partecipazione integrati.

- *Addizionalità*. Purtroppo non sono emersi casi di progetti condivisi in materia ambientale. Non è possibile perciò, in questa sede, definire o meno se il principio della complementarità dell'azione comunitaria sia o meno rispettato.
- *Valutazione*. La valutazione sembra, in materia ambientale, una prassi ancora sconosciuta. Dalle interviste condotte emerge infatti come non siano applicate tutt'ora pratiche di valutazione degli interventi effettuati; ad esempio, la VAS rimane uno strumento ancora molto confuso e in attesa di essere applicato.

Si può quindi sostenere che il processo di adattamento del Veneto, indotto dall'europeizzazione, stia producendo, anche se molto lentamente, una trasformazione del *policy making* tradizionale, che può essere rilevata soltanto in relazione alla programmazione e al partenariato. Tuttavia, considerando il modo di regolazione tradizionale di questa regione, possiamo sostenere che questi piccoli cambiamenti potrebbero costituire il germe di cambiamenti epocali, in grado di segnare l'inizio di un nuovo corso nella politica regionale.

Un cambiamento del *policy making* regionale non può però prescindere da una innovazione dei modelli cognitivi della classe amministrativa e di quella politica, della Giunta e del Consiglio regionali; si rende sempre più necessario un convinto investimento sulla formazione della classe politica e amministrativa regionale, soprattutto in materia di politiche e normative europee.

Per quanto riguarda la classe politica, come emerge dalle interviste condotte, i Consiglieri regionali hanno mostrato una scarsa conoscenza della realtà comunitaria e delle sue *policies*. Quando si parla di Unione Europea infatti, il primo pensiero è sempre rivolto ai finanziamenti comunitari; l'UE viene percepita essenzialmente come attore economico e ciò che viene richiesto all'amministrazione è la capacità di presentare e vincere bandi su progetti per accaparrare risorse. L'UE appare qualcosa di non meglio

definito, sconosciuto e lontano dalla realtà regionale ma che, allo stesso tempo, produce delle pressioni nei confronti della Regione e porta cambiamenti (spesso non voluti) all'interno di essa. L'Unione Europea promulga direttive, regolamenti, atti che spesso sono visti come troppo burocratici e incongruenti, che non fanno che creare difficoltà alla Regione che invece dovrebbe poter agire in libertà.

La pressione all'adattamento che l'Europa esercita nei confronti della Regione viene sì percepita, ma non è ben chiaro cosa comporti; ovvero, in molte delle interviste si sottolinea come qualcosa sia cambiato, ma è tutto un semplice sentire, percepire, quasi una sensazione, perché quando si chiede cosa realmente sia cambiato non c'è risposta alla domanda.

Per quanto riguarda la politica europea per lo sviluppo sostenibile, tralasciando il fatto che quasi tutti i Consiglieri non hanno voluto rispondere al questionario, questa è in gran parte sconosciuta. Essi sottolineano che alcuni provvedimenti derivano da direttive europee ma non vanno oltre; la politica ambientale comunitaria, a loro detta, è "troppo restrittiva per la nostra regione", ma allo stesso tempo non sembrano voler fare pressione in Parlamento europeo per ottenere quantomeno delle deroghe.

Ancora una volta, manca la conoscenza e l'informazione sulla realtà comunitaria; si percepisce quasi un sentimento di paura verso qualcosa che c'è ma non si conosce, che è lontano, ma allo stesso tempo troppo vicino. La Regione da una parte chiede maggiori poteri per agire come attore centrale nelle politiche europee, ma dall'altra parte manca della conoscenza delle stesse politiche europee e della preparazione per svolgere il compito rilevante che le è stato affidato.

La classe amministrativa regionale invece sembra essere più pronta ed aperta al cambiamento, anche se non si può ancora parlare di un vero e proprio adattamento.

I nuovi documenti programmatici fanno finalmente riferimento alla dimensione europea e al ruolo che la Regione Veneto ricopre nella cooperazione transfrontaliera e

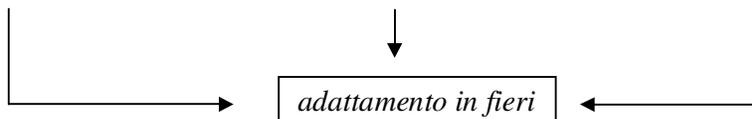
interregionale. Allo stesso modo, l'attivazione di nuove direzioni, come quella per la valutazione dei progetti e degli investimenti, fa intuire come un cambiamento stia avvenendo. Nonostante ciò, la conoscenza della politica europea per lo sviluppo sostenibile risulta essere piuttosto superficiale e non manca una certa approssimazione e confusione in merito ad alcuni strumenti introdotti dalla disciplina comunitaria, come la VAS.

L'impatto che la politica europea per lo sviluppo sostenibile ha esercitato nei confronti della Regione Veneto in termini di pressione all'adattamento ha prodotto un effetto a mezza via tra la *trasformazione* e la *resistenza*. Non si può parlare infatti di piena trasformazione, in quanto non si è verificato un cambiamento paradigmatico delle politiche regionali che ne investa tutti gli aspetti, ma nemmeno di una piena resistenza, di una totale mancanza di cambiamento. Parlerei piuttosto di un *adattamento in fieri*, un adattamento che al momento non c'è ma che, se questo processo non subirà una battuta di arresto, potrà in un futuro prossimo investire la politica ambientale della Regione Veneto. Quanto fino ad ora sottolineato può essere sintetizzato nella figura 3.3

Figura 3.3: L'uropeizzazione della Regione Veneto attraverso la politica ambientale

Livelli di europeizzazione della Regione Veneto in politica ambientale

A	B	C
Policy Making regionale	Classe politica regionale	Classe amministrativa regionale
Riavvio della programmazione regionale Adattamento dei documenti programmatici regionali ai principi cardine della politica per lo sviluppo sostenibile europea Tuttavia: non è ancora possibile parlare di cambiamento, in quanto la situazione è diversa a seconda che si parli dei documenti o della pratica.	Sentimento di diffidenza nei confronti dell'UE Disinformazione rispetto ai principi base della politica ambientale comunitaria Lieve percezione di un cambiamento che però non viene chiaramente definito	Maggiore apertura al cambiamento Maggiore volontà di conoscenza Tuttavia: persiste una scarsa informazione sull'UE e sulla politica ambientale comunitaria



Ci troviamo insomma di fronte ad una situazione ancora confusa, caratterizzata da alcuni piccoli cambiamenti ai quali però non segue ancora un vero e proprio assorbimento dei principi ispiratori, né da parte della classe politica né da quella amministrativa regionale.

Questa situazione di *adattamento in fieri* potrebbe essere risolta attraverso un investimento sulla formazione della classe dirigente (a livello politico, amministrativo, delle associazioni di rappresentanza degli interessi ecc.) preparata a fare del Veneto una regione europea. Anche il ricambio della pubblica amministrazione potrebbe favorire un processo di innovazione, poiché il rinnovo della classe amministrativa regionale potrebbe favorire una maggiore apertura alle spinte provenienti dall'UE, tanto più se venisse ricercato e valorizzato un profilo formativo specificamente europeo.

Tutto ciò richiede un investimento convinto sull'innovazione organizzativa e sulla formazione culturale degli amministratori pubblici, sia dal punto di vista della classe politica, chiamata sempre di più a svolgere il ruolo dell'*imprenditore di policy*, sia dal punto di vista della classe amministrativa, le cui competenze tecniche, professionali e di relazione e la capacità di lavorare in rete con le altre amministrazioni regionali ed europee diventano decisive (Messina, Busatto 2006). Puntare sulla formazione dell'*elite* regionale può diventare una vera e propria scelta strategica, decisiva per l'europeizzazione della Regione ⁸⁵.

La riforma della *governance* regionale nella prospettiva europea richiede quindi una serie di cambiamenti di qualità che coinvolgono sia le dimensioni organizzative che quelle culturali di governo regionale. Solo attraverso questi cambiamenti infatti il Veneto potrà diventare una regione veramente europea.

⁸⁵ In questa direzione va l'accordo raggiunto tra Consiglio regionale del Veneto e Università di Padova per l'Europa che prevede l'attivazione nel 2008-09 di una serie di corsi di formazione all'Europa di funzionari e dirigenti del Consiglio regionale. Un effetto importante prodotto anche dalla nostra ricerca elaborata dal Dipartimento di Studi storici e politici dell'Università di Padova nell'ambito del corso di laurea magistrale in Politiche dell'Unione Europea.

CONCLUSIONI

Il Veneto in questi ultimi anni sta attraversando una fase di riordino e di ripensamento: il tanto decantato e fortunato modello di sviluppo, che negli anni Ottanta ha fatto del Veneto la “locomotiva d’Italia”, sta infatti facendo emergere ora tutte le sue conseguenze negative. La crisi del modo di regolazione del Veneto non investe soltanto il settore economico, ma anche quello sociale, politico e ambientale; il territorio, esempio da manuale di città diffusa, è oggi reso irriconoscibile e così anche il disegno d’insieme del paesaggio, deturpato da una edificazione incontrollata che ha generato il tipico modello “casa-capannone-casa”, provocando un senso di spaesamento in una popolazione di matrice essenzialmente contadina.

Questo sviluppo “sregolato” ha, tra le sue cause maggiori, l’assenza dell’attore politico che non ha governato lo sviluppo di questa regione, preferendo una logica non interventista che ha favorito la libera gestione (e saccheggio) del territorio da parte della popolazione e degli attori locali.

Il Veneto, quindi, ha conosciuto in questi anni una *crescita senza sviluppo*, inteso come aumento della qualità sociale diffusa.

Anche la Regione Veneto si è accorta di questa situazione: è infatti a partire dal 2001 che si sta assistendo ad una *nuova stagione della programmazione regionale*. Come si è visto, l’approvazione della legge sulla programmazione nel 2001 e della legge urbanistica regionale nel 2004, unita alla recente stesura di diversi documenti di programmazione dello sviluppo (PRS, PTRC e POR), rappresenta la nascita di un nuovo corso della politica regionale che fa finalmente uso della programmazione come strumento di governo dello sviluppo.

La programmazione come metodo d'intervento, e il crescente richiamo alle direttive e ai principi comunitari all'interno dei nuovi documenti programmatori regionali, rappresentano dei segnali della volontà di cambiamento e innovazione che sta accompagnando la Regione Veneto. Tuttavia, l'adeguamento dei documenti regionali ai principi e alle direttive comunitarie deve essere necessariamente accompagnato da un'effettiva conoscenza di questi tra la classe amministrativa e politica regionale, nonché da una loro reale applicazione ⁸⁶. Ciò che in questa sede risulta però di particolare importanza, è che la rinnovata attenzione nei confronti della programmazione trova origine nella necessità da parte della Regione di poter aver accesso ai Fondi Strutturali. I Regolamenti comunitari dei Fondi Strutturali hanno, quindi, introdotto una dimensione di *governance* multilivello che ha caratterizzato anche l'ordinamento regionale del Veneto.

L'Unione Europea ha, perciò, rappresentato un forte elemento di innovazione istituzionale; se è vero infatti che i processi europei hanno contribuito a rafforzare il livello regionale, è anche vero che le Regioni sono condizionate dalla presenza stessa degli istituti comunitari che esercitano una serie di pressioni, definite *pressioni all'adattamento*. La Regione quindi è stata indotta ad adeguarsi a queste spinte e, come emerge anche da ricerche effettuate sul campo (Busatto 2006; Messina, Busatto 2006), il processo di cambiamento indotto dall'europeizzazione sta producendo di fatto una trasformazione del *policy making* tradizionale. L'europeizzazione quindi sta incidendo, lentamente ma inesorabilmente, sulla prassi amministrativa regionale, portando cambiamenti inediti per lo stile amministrativo del Veneto (Messina 2007).

Per quanto riguarda l'adeguamento della Regione Veneto alla politica ambientale e di sviluppo sostenibile europea, la situazione non appare ancora ben delineata.

⁸⁶ Come si è visto, infatti, molti strumenti non vengono ancora applicati e la conoscenza di questi da parte dell'*élite* regionale è ancora piuttosto scarsa.

Come è emerso dalla rilevazione sul campo effettuata attraverso le interviste, se la Giunta regionale si sta dimostrando più aperta al cambiamento, lo stesso non si può dire del Consiglio. Dalle interviste condotte, infatti, risulta come la conoscenza del funzionamento e della realtà comunitaria da parte della classe politica regionale sia ancora piuttosto scarsa. L'Unione Europea viene vista come un organismo prevalentemente economico, dal quale cercare di ottenere dei finanziamenti, e come troppo burocratico e complesso. Essa è lontana ma allo stesso tempo troppo vicina, a causa delle pressioni all'adattamento che esercita nei confronti della Regione. L'impatto che questa esercita nei confronti della Regione viene percepito negativamente sia dalla classe amministrativa che da quella politica regionale: l'UE, infatti, viene considerata come qualcosa di dannoso, che "mette le mani" negli affari regionali provocando cambiamenti che stanno modificando inesorabilmente il *modus operandi* regionale. Infine, per quanto riguarda le politiche europee per lo sviluppo sostenibile, anche in questo caso la conoscenza risulta piuttosto frammentata e confusa.

L'impatto che la politica europea per lo sviluppo sostenibile ha esercitato nei confronti della Regione Veneto, in termini di pressione all'adattamento, ha generato infatti una situazione che possiamo definire di *adattamento in fieri*, un adattamento che al momento non c'è ancora ma che, se questo processo continuerà con tutta la sua forza, investirà la politica ambientale della Regione Veneto.

Assieme alla sfida dell'europeizzazione, un'altra sfida molto più impegnativa attende però il governo del Veneto: promuovere un'inedita, quanto radicale, riconversione ambientale di un territorio caratterizzato da una saturazione ormai insostenibile. Si deve in particolare porre il rispetto e la rigenerazione delle risorse ambientali e degli equilibri ecosistemici quali obiettivi unificanti delle diverse componenti di governo. La qualità ambientale deve diventare uno dei criteri in base al quale giudicare, a fronte di indicatori condivisi, l'appropriatezza delle diverse politiche

in una prospettiva integrata. Si rende sempre più necessario, quindi, un deciso orientamento della programmazione dello sviluppo nella direzione della sostenibilità, accompagnato da un maggiore utilizzo degli indicatori alternativi di qualità della vita, che troppo spesso vengono lasciati in disparte a favore dell'utilizzo del PIL.

Tutto ciò rende inoltre imprescindibile un processo di coinvolgimento e di partecipazione dei diversi soggetti alla delineazione e alla condivisione di uno scenario futuro; l'obiettivo è quello di integrare gli aspetti ambientali nei vari settori, come la politica dei trasporti e dell'energia, le politiche agricole, dell'innovazione e dell'educazione, cosa che ancora non avviene all'interno della Regione. Occorre mettere in atto un modello di gestione delle scelte democratico, basato su un sistema informativo trasparente per permettere il coinvolgimento di una molteplicità di soggetti e l'affermarsi del principio della condivisione.

Questa trasformazione non può prescindere da una adeguata formazione della classe dirigente (a livello politico, amministrativo, delle associazioni di rappresentanza degli interessi ecc.), in grado di fare del Veneto una regione europea. Anche il ricambio della pubblica amministrazione può favorire un processo di innovazione; mettere a valore le risorse umane giovanili, formatesi sui contenuti e sulle metodologie europee, porterebbe infatti la Regione verso una maggiore apertura alle spinte provenienti dall'Unione Europea.

Puntare sulla formazione dell'*élite* regionale può diventare quindi una vera e propria scelta strategica per il futuro della nostra regione.

La riforma della *governance* regionale nella prospettiva europea richiede quindi una serie di *cambiamenti di qualità* che coinvolgono le dimensioni organizzative e culturali di governo regionale, che possono essere così sintetizzati:

- a. *Cultura della programmazione strategica dello sviluppo*: la nuova stagione della programmazione regionale sicuramente rappresenta un passo in avanti

molto significativo della Regione Veneto. Tuttavia, questo principio deve trovare applicazione non solo all'interno dei documenti, ma anche nella pratica dell'amministrazione regionale.

- b. *Cultura del monitoraggio e della valutazione degli interventi*: gli interventi non possono prescindere ormai da una fase di monitoraggio e valutazione. Il recepimento della VAS attraverso la legge regionale urbanistica rappresenta in questo caso un buon punto di inizio. Tuttavia, si rende sempre più necessaria una reale applicazione e conoscenza di questo strumento all'interno della Regione, sul quale, come emerge dalle interviste, c'è però ancora molta confusione.
- c. *Cultura della concertazione*: il coinvolgimento e la partecipazione dei diversi soggetti alla delineazione e alla condivisione di uno scenario futuro sono elementi imprescindibili per la sostenibilità dello sviluppo.
- d. *Cultura della concentrazione e integrazione*: nell'ottica dello sviluppo sostenibile, è sempre più necessaria l'integrazione degli aspetti ambientali nei diversi settori, come la politica dei trasporti e dell'energia, le politiche agricole, dell'innovazione e dell'educazione.
- e. *Cultura del coordinamento*: in un contesto come quello Veneto, in cui le istituzioni politiche hanno sempre avuto un ruolo marginale nel modo di regolazione dello sviluppo locale, questo cambiamento forse costituisce la sfida maggiore (Messina, Busatto 2006).

L'obiettivo della sostenibilità dello sviluppo, lanciato dall'Unione Europea nei confronti delle Regioni e degli Stati membri, è ancora molto lontano per la Regione Veneto. Sono ancora molte le cose da fare, le procedure e le convinzioni da cambiare

per fare del Veneto una regione europea, per migliorarne il paesaggio e far sì che il territorio non sia più “grigio” e invaso dal traffico e dal disordine edilizio.

Come la ricerca ha messo in luce, un investimento nella formazione della classe amministrativa regionale, unito ad una effettiva applicazione dei principi e degli strumenti europei già delineati all’interno dei documenti programmatori regionali ma non ancora tradotti in pratica, può favorire un progressivo cammino verso la sostenibilità. Anche l’utilizzo di indicatori alternativi in grado di misurare il reale benessere della popolazione aiuterebbe la classe politica e amministrativa regionale nell’elaborazione delle politiche per il territorio, che devono però essere valutate in base alla loro reale efficacia sul territorio (*outcome*) piuttosto che sulla valutazione di efficienza della capacità di spesa (*output*).

Come si è visto, l’impatto dell’uropeizzazione sul modo di regolazione dello sviluppo tradizionale di questa Regione è stato dirompente, poiché il *policy making* comunitario si presentava fortemente incongruente con quello locale. La Regione si è trovata quindi in una difficile, quanto inedita, posizione di intermediazione tra le dimensioni della *governance* locale, essenzialmente ancora di tipo comunitario, e quella della *governance* europea che ha richiesto un cambiamento non solo formale dello stile amministrativo, ma anche una trasformazione del modo di regolazione locale e regionale. Finora questo processo ha interessato positivamente lo stile amministrativo, favorendo un cambiamento del *policy making* regionale, ma, se continuerà con tutta la sua forza, potrà investire anche il modo di regolazione regionale e locale, facendo del Veneto una Regione davvero europea.

ABBREVIAZIONI

ARPAV: Agenzia Regionale per la Protezione e la Prevenzione Ambientale del Veneto

BIL: Benessere Interno Lordo

CE: Comunità Europea

DC: Democrazia Cristiana

DOCUP: Documento Unico di Programmazione

EAW: Economic Aspect of Welfare

EPEA: Conto per le spese per la protezione dell'ambiente

GEI: Indice di Parità di Genere

GEM: Indice di Potenziamento delle Misure di Genere

GPI: Genuine Progress Indicator

HP2: Indice di Povertà umana

ISEW: Index of Sustainable Economic Welfare

ISSI: Istituto Sviluppo Sostenibile Italia

ISU: Indice di Sviluppo Umano

MEW: Measure of Economic Welfare

NAMEA: National Account Matrix including Environmental Accounts

OSCE: Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione Economica

PAT: Piano di Assetto del Territorio comunale

PATI: Piano di Assetto del Territorio Intercomunale

PIL: Prodotto Interno Lordo

POR: Programma Operativo Regionale

PRS: Piano Regionale di Sviluppo

PTCP: Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale

PVS: Paesi in Via di Sviluppo

PTRC: Piano Territoriale Regionale di Coordinamento

QUARS: Indice di Qualità Regionale dello Sviluppo

SEEA: Sistem of integrated Environmental and Economic Accounting

SISP: Società Italiana di Scienza Politica

SSSE: Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo

UE: Unione Europea

UNEP: United Nations Environment Programme

VIA: Valutazione di Impatto Ambientale

VAS: Valutazione Ambientale Strategica

ALLEGATO 1 – Struttura ed articolazione dell’Agenda 21⁸⁷

Sezione 1. Dimensione economica e sociale

- cooperazione internazionale per accelerare lo sviluppo sostenibile nei PVS e nelle loro politiche interne;
- lotta alla povertà;
- modifiche ai modelli di consumo;
- dinamiche demografiche e sostenibilità;
- protezione e promozione della salute umana;
- promozione della sostenibilità degli insediamenti umani;
- integrazione di ambiente e sviluppo nel processo decisionale;

Sezione 2. Conservazione e gestione delle risorse per lo sviluppo

- protezione dell’atmosfera;
- approccio integrato alla pianificazione e gestione del territorio;
- lotta alla desertificazione;
- gestione degli ecosistemi fragili: lotta alla desertificazione ed alle inondazioni;
- gestione degli ecosistemi fragili: sviluppo sostenibile della montagna;
- promozione dello sviluppo sostenibile rurale e agricolo;
- conservazione della diversità biologica;
- gestione eco-compatibile della biotecnologia;
- protezione degli oceani, di tutti i mari, inclusi i mari chiusi o semi-chiusi, delle zone costiere, e protezione, uso razionale e sviluppo delle risorse viventi;
- protezione della qualità e dell’offerta di risorse di acque potabili: applicazione di un approccio integrato allo sviluppo, gestione e uso della risorsa idrica;

⁸⁷ La Camera F. (2005), p. 62

- gestione eco-compatibile dei prodotti chimici tossici, inclusa l'eliminazione del traffico illegale di prodotti tossici e pericolosi;
- gestione eco-compatibile dei rifiuti pericolosi, inclusa la prevenzione del loro traffico illegale internazionale;
- gestione eco-compatibile dei rifiuti solidi e loro depurazione;
- gestione sicura ed eco-compatibile dei rifiuti radioattivi;

Sezione 3. Rafforzamento del ruolo dei “major groups”

- iniziativa globale delle donne per uno sviluppo equo e sostenibile;
- bambini e gioventù nello sviluppo sostenibile;
- riconoscimento e rafforzamento del ruolo delle popolazioni indigene e delle loro comunità;
- rafforzamento del ruolo delle organizzazioni non governative: Partners per lo sviluppo sostenibile;
- iniziative delle autorità locali per l'attuazione dell'Agenda 21;
- rafforzamento del ruolo dei lavoratori e dei loro sindacati;
- rafforzamento del ruolo del mondo degli affari e dell'industria;
- rafforzamento del ruolo della comunità tecnico-scientifica;
- rafforzamento del ruolo degli agricoltori;

Sezione 4. Strumenti per l'attuazione

- meccanismi e risorse finanziarie;
- trasferimento di tecnologie eco-compatibili, co-operazione e capacity-building;
- scienza per lo sviluppo sostenibile;
- promozione dell'educazione, dell'informazione pubblica e della formazione;
- meccanismi nazionali e della co-operazione internazionale per la capacity-building nei PVS;
- organizzazione delle istituzioni internazionali;

- meccanismi e strumento di diritto internazionale;
- informazioni per il processo internazionale.

ALLEGATO 3 – *Genuine Progress Indicator (GPI)*: elementi di correzione rispetto al *Pil*

GPI: gli elementi di correzione del Pil, con il rispettivo segno:

- + Consumo personale
- Costi economici
- Distribuzione diseguale del reddito
- Prestito estero netto
- Costi sociali
- Crimine
- Incidenti automobilistici
- Pendolarismo
- Divorzi
- Sottoccupazione
- Perdita di tempo libero
- Costi ambientali
- Abbattimento domestico
- Inquinamento dell'aria
- Inquinamento acustico
- Inquinamento di lungo periodo
- Riduzione dello strato di ozono
- Perdita di aree paludose
- Perdita di aree coltivabili
- Perdita di foreste antiche
- Riduzione delle risorse non rinnovabili
- + Benefici sociali
- Lavoro domestico
- Lavoro volontario
- Servizi derivanti da vie di comunicazione, Impronta Ecologica

Fonte: QUARS (2007)

ALLEGATO 4 – Traccia per le interviste (Questionario A)

1) Il Consiglio Europeo di Goteborg nel 2001 introduce il concetto di sviluppo sostenibile, dando il via alla Strategia Europea per lo Sviluppo Sostenibile; in che modo è cambiato l'approccio della Regione Veneto nell'ambito della politica ambientale dopo Goteborg? Si può parlare di un "prima" e di un "dopo"?

2) L'articolo 6 del Trattato di Amsterdam stabilisce che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere *integrate* nella definizione delle politiche e delle azioni comunitarie, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile; possiamo parlare della presenza di politiche integrate in Veneto? E' possibile fare qualche esempio?

3) All'interno della Dir. 42/2001 sulla *Valutazione Ambientale Strategica* di Piani e Programmi si legge: "la valutazione ambientale costituisce un importante strumento per l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione e nell'adozione di taluni piani e programmi"; in Veneto è in vigore la VAS? Può fare riferimento a una specifica normativa? Quali sono i risultati ad essa riconducibili?

4) Il VI° Piano di Azione Ambientale prima, e il Consiglio di Goteborg poi, introducono una serie di obiettivi e misure prioritarie: in Veneto è presente un adeguato sistema di monitoraggio e reporting che misuri il progresso verso questi obiettivi? L'efficacia delle politiche e degli strumenti utilizzati a tal proposito è monitorata e valutata? Da chi?

5) A suo parere, in Veneto vi è una effettiva integrazione verticale tra l'Unione Europea, le autorità nazionali sino ai livelli regionali e locali? Sono attuate, a suo avviso, misure adeguate per l'informazione e la partecipazione del pubblico alle politiche europee?

6) Nel testo del nuovo PSR si legge: "La Regione, nell'ottica dello sviluppo sostenibile, ha già operato sostanziali modifiche nella propria normativa e nella pianificazione" : di quali modifiche si parla?

7) Nel nuovo documento di programmazione regionale "l'ambiente è considerato come sistema e sono previsti interventi concertati da realizzare" nell'ambito dell'innovazione, dal punto di vista tecnologico e delle metodologie del controllo ambientale. E' in grado di fare qualche esempio di intervento concertato? Quali sono le innovazioni introdotte, soprattutto in riferimento al controllo ambientale?

8) Considerando ora la sua area di competenza, qual è la dimensione europea che ritiene più rilevante? Ritiene che l'impatto dell'Unione Europea sia in questa positivo o negativo?

ALLEGATO 5 – Traccia per le interviste (Questionario B)

1) Mi descriva la sua settimana “tipo” come Consigliere Regionale, parlandomi di che cosa si occupa e quanto la materia ambientale costituisce oggetto di Suo interesse, essendo Lei componente della VII Commissione consiliare.

2) Qual è la sua concezione dell’Unione Europea, e come ne giudica l’impatto su ciò che Lei fa come Consigliere regionale?

P.s. La ricerca ha reso necessaria la predisposizione di una seconda traccia per facilitare le risposte degli intervistati.

ALLEGATO 6 – Lista delle interviste condotte durante il periodo ottobre–
novembre 2007

Numero intervista	Soggetto	Luogo	Data	Questionario utilizzato
1	Consigliere regionale UDC	Consiglio regionale	14/11/2007	A
2	Consigliere regionale PD	Consiglio regionale	20/11/2007	B
3	Consigliere regionale AN	Consiglio regionale	20/11/2007	B
4	Consigliere regionale FI	Consiglio regionale	27/11/2007	B
5	Consigliere regionale LEGA NORD	Consiglio regionale	29/11/2007	B
6	Dirigente	Consiglio regionale	30/10/2007	A
7	Funzionario	Giunta regionale, Direzione Pianificazione Territoriale e Parchi	17/10/2007	A
8	Funzionario	Giunta regionale, Direzione Pianificazione Territoriale e Parchi	17/10/2007	A
9	Funzionario	Giunta regionale, Segreteria Ambiente e Territorio	23/10/2007	A
10	Responsabile di settore	ARPAV	19/11/2007	A

BIBLIOGRAFIA

BELLONI G. (a cura di) (2005), *Contrade a Venire. Il Veneto dopo il Duemila. Idee e voci per una regione più verde*, Dossier, Nuova Dimensione.

BELLONI G. (2006), *La riscoperta del territorio e della comunità locale: retoriche e conflitti*, paper presentato alla M.A.S.TER. Summer School *Quali politiche per uno sviluppo di qualità?*, 14-16 Settembre, Torreglia (PD).

BENZ A., BURKARD E. (1999), *The europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance*, in «Journal of European Public Policy», vol. VI, issue 2, June, pp. 329-348.

BIANCO M. (2007), *Il piano strategico come strumenti di governance per la sostenibilità urbana*, paper presentato al XXI Convegno annuale della SISP, Università di Catania.

BOLGHERINI S. (2006), *Come le regioni diventano europee. Stili di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*, Il Mulino, Bologna.

BÖRZEL T.A., RISSE T. (2000), *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, in "European Integration Online Papers" (EIOP), vol. IV

BOVE G. (2007), *Strumenti e strategie di governance per la sostenibilità dello sviluppo: alcuni aspetti del discorso politico*, paper presentato al XXI Convegno annuale della SISP, Università di Catania

BRATTI A., VACCARI A. (2007), *La contabilità ambientale*, Corso On Line di Formambiente, in www.formambiente.org/corsionline

BUSATTO C. (2007), *L'impatto dell'eupeizzazione sul rendimento istituzionale e sul modo di regolazione delle regioni italiane: il caso del Veneto*, Tesi di laurea specialistica in Politiche dell'Unione Europea, Facoltà di Scienze Politiche, Università di Padova.

CACIAGLI M. (2003), *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Il Mulino, Bologna.

COWLES M. G., CAPORASO J., RISSE T. (a cura di) (2001), *Europeanization and Domestic Politics*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

DALY H.E (2001), *Oltre la crescita – l'Economia dello sviluppo sostenibile*, Edizioni di comunità, Torino.

- DALY H.E., COBB J.B. (1989), *For the Common Good: Redirecting the Economy Towards Community, the Environment, and Sustainable Future*, Beacon press, Boston.
- DALLA LIBERA L., DE MARCHI M. (a cura di) (2004), *La Valutazione Ambientale Strategica. Per una nuova governance del territorio*, Fondazione Lanza, Padova, Gregoriana.
- EVERETT G. e WILKS A. (1999), *The World Bank's Genuine Savings Indicator: A Useful Measure of Sustainability?*, Bretton Woods Project.
- FABBRINI S. (a cura di) (2003), *L'uropeizzazione dell'Italia: l'impatto dell'Unione europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Laterza, Roma-Bari.
- FERRARI M. (2007), *Il reporting ambientale e la sostenibilità degli enti locali*, Corso On Line di Formambiente, in www.formambiente.org/corsionline
- FIGHERA P. (2007a), *Politiche e strategie europee per la sostenibilità dello sviluppo: modelli di governance e logiche di attuazione in Italia*, paper presentato al XXI Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Università di Catania
- FIGHERA P. (2007b), *Politiche e strumenti di governance per la sostenibilità ambientale*, Corso On Line di Formambiente, in www.formambiente.org/corsionline
- GIULIANI M. (2000), *Europeizzazione e fit istituzionale. Un'analisi comparata*, paper presentato al Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Napoli.
- GRAZIANO P. (2005), *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Il Mulino, Bologna.
- HIRSCHMAN A..O. (1995), *Come complicare l'economia*, Il Mulino, Bologna.
- KNILL C., LEHMKUL D. (1999), *How Europe Matters. Different mechanism of Europeanization*, in "European Integration Online Papers" (EIOP), vol. III, n. 7
- LA CAMERA F. (2005), *Sviluppo Sostenibile. Origini, teoria e pratica*, Editori Riuniti, Roma.
- LIPSEY R. G.,CHRYSYAL K.A. (2003), *Economia, edizione Italiana condotta sulla ottava edizione inglese*, Zanichelli, Bologna.
- MAGNAGHI A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- MEADOWS D.H. et al. (1972), *The limits to Growth*, Universe Books, New York (*I Limiti dello Sviluppo*, Mondadori, Milano).

MESSINA P. (2001), *Regolazione politica dello sviluppo locale. Veneto ed Emilia Romagna a confronto*, UTET, Torino

MESSINA P. (a cura di) (2003), *Sistemi locali e spazio europeo*, Carocci, Roma.

MESSINA P. (2006a), *Qualità dello sviluppo e qualità della democrazia. Quali indicatori per quali pratiche?*, paper presentato al Convegno *Per una democrazia di qualità*, Università di Padova, 23-24 Novembre.

MESSINA P., BUSATTO C. (2006b), *L'impatto dell'eupeizzazione sul rendimento istituzionale e sul modo di regolazione delle regioni italiane: il caso del Veneto*, Paper presentato al Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica (SISP), Università di Bologna.

MESSINA P. (2007), *La governance multilivello: la prospettiva europea per il governo regionale*, in Panozzo F. (2007), *L'innovazione della governance regionale. Esperienze di "Nuova Regolazione Pubblica" in prospettiva europea*, FrancoAngeli, Milano, pp. 65-80.

MORLINO L. (1999), *Europeanization and Representation in Two Europes*, relazione presentata al convegno *A la recherche de l'Europe méridionale*, Pole Universitarie Européenn de Montpellier et du Languedoc-Roussillon, CNRS et CEPPEL, Montpellier, 27-29 maggio.

MORLINO L., FARGION V., PROFETI S. (a cura di) (2006), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Il Mulino, Bologna.

NORDHAUS W., TOBIN J. (1972), *Is Growth Obsolete?*, in "Economic Growth, National Bureau of Economic Research General Series", n. 96E, Columbia University Press, New York.

OLSEN J.P., (2001), *The Many Faces of Europeanization*, ARENA Working Papers

PANOZZO F. (a cura di) (2007), *L'innovazione nella governance regionale. Esperienze di "Nuova Regolazione Pubblica" in prospettiva europea*, FrancoAngeli, Milano.

PEARCE D. W., BARBIER E., MARKANDYA A. (1990), *Sustainable development, Economics and Environment in the Third World*, Edward Elgar, Aldershot.

PELLIZZONI L. (2003), *Sociologia dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna.

PUTNAM R.D., LEONARDI R., NANETTI R.Y. (1985), *La pianta e le radici*, Il Mulino, Bologna.

PUTNAM R.D. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano.

QUARS/2007. Sbilanciamoci!, *Come si vive in Italia? Indice di Qualità Regionale dello Sviluppo. La qualità sociale ed ambientale, regione per regione*, www.sbilanciamoci.org

RADAELLI C.M. (2000), *Wither Europeanization? Concept stretching and substantive change*, in “European Integration Online Paper” (EIOP), vol. IV

RADAELLI C.M. (2004), *Europeanization: Solution or Problem?*, in “European Integration Online Paper” (EIOP), vol. VIII

RASI CALDOGNO A., PANOZZO F. (2007), *La governance dei finanziamenti comunitari nell’esperienza della Regione Veneto*, in Panozzo F. (2007), *L’innovazione nella governance regionale. Esperienze di “Nuova Regolazione Pubblica” in prospettiva europea*, FrancoAngeli, Milano, pp. 35-64.

SCHARPF F.W. (2000), *Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe*, MPIfG Discussion Paper 00/5

THERIVEL R.E., WILSON E., THOMPSON S., HEANEY D., PRITCHARD D. (1992), *Strategic Environmental Assessment*, Earthscan, London.

TRIGILIA C. (1981), *Le subculture politiche territoriali*, “Quaderni Feltrinelli”, 16.

TRIGILIA C. (1986), *Grandi partiti, piccole imprese*, Il Mulino, Bologna.

TRIGILIA C. (1989), *Il paradosso della Regione: regolazione economica e rappresentanza degli interessi*, in “Meridiana”, 6, pp. 173-198.

TRIGILIA C. (2005), *Sviluppo Locale. Un progetto per l’Italia*, Laterza, Roma-Bari.

VALLERANI F, VAROTTO M. (a cura di) (2005), *Il grigio oltre le siepi. Geografie smarrite e racconti del disagio in Veneto*, Dossier, Nuova Dimensione.

WORLD BANK (1991), *Environmental Assessment Sourcebook*, The World Bank, Washington D.C., pp. 12-17; e gli aggiornamenti al lavoro: *Environmental Assessment Update, June 1996, n.15 “Regional Environmental Assessment”*, e *Environmental Assessment Update, October 1993, n. 4, “Sectoral Environmental Assessment”*.

ZAGATO F. (2008), *Sostenibilità o decrescita? Le politiche europee per lo sviluppo sostenibile nella prospettiva della strategia di Göteborg*, Tesi di laurea specialistica in Politiche dell’Unione Europea, Facoltà di Scienze Politiche, Università di Padova, in <http://polisdoc.cab.unipd.it/tesi>

ZOLOTAS X. (1981), *Economic Growth and Declining Social Welfare*, New York University Press, New York

DOCUMENTI CONSULTATI

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (1992) *Per uno sviluppo sostenibile. Programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore di uno sviluppo sostenibile*. Bruxelles

– (1994) Comunicazione, *Orientamenti per l'Ue in materia di indicatori ambientali e di contabilità verde nazionale – Integrazione di sistemi di informazione ambientale ed economica*, Bruxelles

– (2001) *La Governance europea. Libro Bianco*, COM (2001) 428, Bruxelles

– (2005a) *Document de Travail des Services de la Commission, Annexe à: L'Examen de la stratégie de l'Union Européenne en faveur du développement durable pour 2005: bilan des progrès réalisés*, COM 2005/37 final del 09.02.2005.

– (2005b) Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, Valutazione 2005 della strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile: bilancio iniziale e orientamenti futuri, COM (2005) 37 definitivo del 9.02.2005.

– (2007) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Progress Report on the Sustainable Development Strategy 2007*, Bruxelles, 22.10.2007, COM (2007) 642 final.

CONSIGLIO EUROPEO, Lisbona (2001), Conclusioni della Presidenza, 23 e 24 Marzo (http://europa.eu/european_council/conclusions/index_it.htm).

– (2005) Bruxelles, Conclusioni della Presidenza, 22-23 Marzo (7619/1/05 REV 1).

CONVENZIONE Europea sul Paesaggio (2000), Firenze, 20 Dicembre.

DECRETO LEGISLATIVO (2004), 22 gennaio, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n.137*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.45 del 24 febbraio 2004 – supplemento ordinario n.28.

– (2006) 3 aprile, n. 152, *Norme in materia ambientale*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.88 del 14 aprile 2006 – supplemento ordinario n. 96.

DIRETTIVA 85/337/CE del Consiglio del 27 giugno 1985, *La valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati*, in GUCE.

– 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, *La valutazione degli effetti determinati piani programmi sull'ambiente*, in GUCE.

EUROSTAT (1994), *Series – 1994 Version*.

– (1995), *European System Accounts 1995 (Esa95)*.

NAZIONI UNITE (2000), Risoluzione dell'Assemblea Generale 55/1999, *Ten-year review of progress achieved in the implementation of the outcome of the United Nation Conference on Environment and Development*, United Nation.

OSCE/EUROSTAT (1999), *The Environmental Goods & Services Industry. Manual for data collection and analysis*, paperback sept-23.

REGIONE DEL VENETO, Legge regionale 2 maggio 1980, n. 40, “*Norme per l'assetto e l'uso del territorio*”.

– (1991) Giunta regionale, Segreteria Regionale per il Territorio, *Piano Territoriale Regionale di Coordinamento*, Relazione, 12 dicembre 1991.

– (2001) Legge regionale n.35 del 29 novembre, *Nuove norme per la programmazione*, in BUR n. 109/2001.

– (2002) Assessorato alle Politiche dell'Ambiente e della Mobilità, ARPAV, *Rapporto sugli indicatori ambientali del Veneto*, in www.arpa.veneto.it/via/regione_veneto

– (2004a) Giunta regionale, Decreto n. 587, 5 Marzo.

– (2004b) Legge regionale n.11 del 23 aprile, *Norme per il governo del Territorio*, in BUR 45/2004.

– (2004c) Giunta regionale, Verso il Nuovo PTRC, *Documento Programmatico Preliminare per le Consultazioni*.

– (2004d) Giunta regionale, Assessorato alle Politiche per il Territorio, Verso il Nuovo PTRC, *Fondamenti per il buon governo del territorio, Carta di Asiago*.

– (2005) Giunta regionale, *Questioni e Lineamenti di Progetto*, BUR n. 45/2004.

– (2007a) Legge regionale n.5 del 9 marzo, *Programma Regionale di Sviluppo*, in BUR 26/2007.

– (2007b) Giunta Regionale, Assessorato alle Politiche per il Territorio, Verso il Nuovo PTRC, *Relazione Ambientale*.

– (2007c), Giunta Regionale, Assessorato alle Politiche per il Territorio, Verso il Nuovo PTRC, *Relazione al Documento Preliminare*.

– (2007d), *Programma Operativo Regionale (POR) parte FESR*, 16 agosto.

REGOLAMENTO (CE) n. 1973/92 del Consiglio, del 21 maggio 1992, che istituisce uno strumento finanziario per l'ambiente (LIFE).

REGOLAMENTO (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione che abroga il regolamento (CE) n.1260/1999.

REGOLAMENTO (CE) 614/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007

THE WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (1987), *Our Common Future*, Oxford University Press.

UNITED NATIONS (1991), *Earth Summit Agenda 21, The United Nations Programme of Action from Rio*, New York.

– (1992a) *Report of the United Nations conference on Environment and Development*, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992.

– (1992b) Division for Sustainable Development, *Johannesburg Plan of Implementation*, Chapter H 162§ (b).

– (1993a) *System of National Accounts 1993 (Sna93)*.

– (1993b) *Integrated Environmental and Economic Accounting*, Interim version.

UNITED NATIONS – EUROPEAN COMMUNITIES – INTERNATIONAL MONETARY FUND – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – THE WORLD BANK (2003), *Integrated Environmental and Economic Accounting 2003* (Seea 2003).

SITOGRAFIA

AGENZIA EUROPEA DELL' AMBIENTE: <http://local.it.eea.europa.eu>

ARPAV: www.arpa.veneto.it

BUR VENETO: www.bur.regione.veneto.it

CARTA: www.carta.org

COSIGLIO REGIONALE DEL VENETO: www.consiglioveneto.it

CONSIGLIO EUROPEO: <http://europa.eu/european-council>

DEPILIAMOCI: www.depiliamoci.it o www.benessereinternolordo.net

DG AMBIENTE: http://ec.europa.eu/environment/index_it.htm

EUROPEAN INTEGRATION ONLINE PAPERS: www.eiop.or.at/eiop

EUROSTAT: <http://ec.europa.eu/eurostat>

FIORI GIALLI: www.fiorigialli.it

FORMAMBIENTE: www.formambiente.org

FORMEZ: www.formez.it

GAZZETTA UFFICIALE DELLE COMUNITÀ EUROPEE: <http://eur-lex.europa.eu/it>

ISTITUTO SVILUPPO SOSTENIBILE ITALIA: www.issi.it

ISTITUTO VENETO: www.istitutoveneto.it

LEGAMBIENTE VENETO: www.legambienteveneto.it

OSCE: www.osce.org

POLIS.DOC – Centro documentazione sulle politiche per lo sviluppo globale nel

Nordest: <http://polisdoc.cab.unipd.it>

PTRC VENETO: www.ptrc.it

REGIONE VENETO: www.regione.veneto.it

SOCIETÀ ITALIANA DI SCIENZA POLITICA: www.sisp.it

TERZO VENETO: www.terzoveneto.it

INU VENETO: www.inuveneto.it

UNIONE EUROPEA: <http://europa.eu>

UNITED NATIONS: www.un.org

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP): www.undp.org

WORLD BANK: www.worldbank.org