



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PALERMO

Dottorato di ricerca in Sociologia, Territorio e Sviluppo Rurale
Dipartimento di Scienze Giuridiche, della Società e dello Sport
Settore Scientifico Disciplinare: SPS/07

Lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile nella politica energetica della Regione siciliana. Un'analisi secondo l'approccio valutativo.

Il Dottore
Santo Ciccarelli

Il Coordinatore
prof. Fabio Massimo Lo Verde

Il Tutor
Prof. Antonio La Spina

CICLO XXV

ANNO CONSEGUIMENTO DEL TITOLO 2015

A Caterina, Chiara e Ludovica. Ai miei genitori.

Gli eventi del futuro non possiamo arguirli dagli eventi presenti. La credenza del nesso causale è la superstizione.

(Tractatus logico-philosophicus, 5.1361) L. Wittgenstein

Ringrazio per l'affettuosa collaborazione e la pazienza dimostrata il tutor, prof. La Spina e il coordinatore del corso di dottorato prof. Lo Verde. Un ringraziamento particolare al caro amico prof. Trobia per i consigli e suggerimenti. Parimenti un grazie va a quanti hanno fornito una gentile collaborazione per la realizzazione delle interviste.

Indice

Introduzione: Il disegno della ricerca

Capitolo 1: La ricerca sociologica

Capitolo 2: L'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche

2.1 Le definizioni e i *framework*

Capitolo 3: l'analisi normativa

3.1 Introduzione

3.2 L'evoluzione della normativa regionale alla luce delle direttive comunitarie

3.3 La normativa sul decentramento normativo e della programmazione nel settore energetico

Capitolo 4: Regioni a confronto

4.1 Il Veneto

4.2 La Lombardia

4.3 L'Emilia Romagna

4.4 Le Marche

4.5 La Campania

4.6 La Puglia

4.7 La Calabria

4.8 La Sicilia

4.9 Figure e Tabelle

4.10 L'importanza delle fonti rinnovabili per lo sviluppo del Mezzogiorno

Capitolo 5: Gli atti del Governo regionale siciliano.

Capitolo 6: La giurisprudenza sulla normativa regionale siciliana.

Capitolo 7: Il rendimento istituzionale delle Regioni.

Capitolo 8: Politica e amministrazione in Italia.

Capitolo 9: L'attuale dibattito politico – parlamentare siciliano sulle fonti rinnovabili.

Capitolo 10: Le fonti rinnovabili negli atti della Procura della Repubblica di Palermo.

Capitolo 11: Una chiave di lettura fornita dalle analisi economiche sulla corruzione.

Capitolo 12: L'osservazione partecipata

12.1 Il campo d'indagine

12.2 L'analisi delle interviste

Conclusioni

Allegati: Interviste

Introduzione: Il disegno della ricerca

Iniziamo la presentazione al presente lavoro indicando brevemente l'oggetto di ricerca, gli obiettivi conoscitivi e le domande emerse, la metodologia e gli strumenti utilizzati.

La ricerca nasce dal desiderio di fornire una risposta ad una domanda conoscitiva particolare: come valutare la politica energetica sviluppata negli ultimi anni dalla Regione siciliana? E, in generale, come si può formulare un giudizio su una *policy*, su un'attività di governo? Come ci vengono incontro in questo desiderio di conoscenza le scienze sociali in generale e la sociologia in particolare? È possibile formulare giudizi che ci assicurano di non possedere già in partenza delle risposte, in quanto formulate seguendo dei pregiudizi che già l'osservatore si era formato in virtù del suo vissuto e/o dei particolari "occhiali" che aveva già precedentemente deciso di indossare nell'osservazione della realtà sociale? La politica è una realtà sociale che è possibile osservare in modo scientifico e distaccato? Quali gli strumenti di indagine più appropriati, quali le teorie che sono in grado di guidare i nostri passi?

Il presente lavoro ha cercato di rispondere a queste e ad altre domande, documentando sempre i passaggi effettuati, anche se a volte ci è sembrato di dover compiere dei "salti" contenutistici. Ma l'attenzione conoscitiva è stata sempre puntata sull'obiettivo principale, e abbiamo cercato di osservarlo da tanti punti di vista differenti, proprio per cercare di allontanare quanto più possibile l'idea di un giudizio già formulato.

Corre l'obbligo di avvertire il lettore che il presente lavoro, nelle forme in cui si è concretizzato, ha potuto essere realizzato grazie alle peculiari condizioni soggettive in cui si è trovato l'osservatore. Condizioni privilegiate di osservazione, che comunque non hanno voluto influire nello sviluppo di un discorso *scientifico* di valutazione su una *policy*. Sosteniamo dunque che particolari sono state le condizioni di osservazione, in quanto l'osservatore si è potuto giovare, al contempo, sia della peculiare condizione di pubblico funzionario chiamato a realizzare parte dell'implementazione della *policy* oggetto d'analisi per un congruo numero di anni, sia della partecipazione dal punto di vista del piccolo imprenditore

che, come centinaia o addirittura a migliaia di altri imprenditori, in questi anni avevano pensato di poter realizzare degli investimenti, sia piccoli che medio grandi nel settore delle energie alternative in Sicilia. Motivo per cui la parte empirica della ricerca racconta, utilizzando le collaudate tecniche elaborate in sede di osservazione partecipante dalle scienze antropologiche, lo snodarsi degli avvenimenti di implementazione della *policy*, cercando di enucleare ed evidenziare quali siano stati, a giudizio dell'osservatore, le tare che poi hanno portato alla formulazione di un giudizio critico sull'intera politica pubblica settoriale oggetto d'indagine. In questa parte della ricerca, si è cercato di evidenziare principalmente quei fattori di ordine organizzativo che hanno influito sullo svolgimento dei processi osservati, seguendo anche in questo le orme di famosi lavori pionieristici di tanti sociologi delle organizzazioni. Ma il lavoro complessivo non si limita alla sola osservazione. Quest'ultima è infatti sola una parte, quella più soggetta a possibili influenze e distorsioni dell'osservatore, che pur sempre rimane un individuo con propri limiti conoscitivi, un proprio mondo valoriale che guida e indirizza l'interesse nell'osservazione, un proprio personalissimo background conoscitivo ed esperienziale, che non poteva certo essere sviscerato scientificamente nelle premesse.

Pertanto la parte empirica è in realtà costituita da un collage di varie tecniche d'indagine; oltre alla già citata osservazione partecipante, si è fatto uso delle interviste qualitative in profondità, proprio per fare in modo che la stessa storia fosse raccontata "dal vivo" da altri soggetti che, in ragione del loro vissuto, sono stati e sono osservatori di un fenomeno, anzi alcuni soggetti intervistati, oltre ad essere degli osservatori, sono stati anche diretti protagonisti dei fatti narrati. In questa parte della ricerca l'osservatore ha cercato di incidere il meno possibile con la propria soggettività, anche se certamente l'intervista non strutturata è quella tecnica che lascia più libertà all'intervistatore nel dirigere l'acquisizione dei flussi informativi. Sempre per la parte empirica, il lavoro si compone poi di diverse parti di analisi documentali, in cui vengono riportati dei particolari punti di vista o particolari acquisizioni di fatti che ci porteranno, infine, a completare il puzzle, ovvero il quadro di giudizio sul fenomeno. Le acquisizioni documentali riguardano sia i dati quantitativi certificati dall'ente nazionale che ha il compito di gestire le

politiche energetiche nazionali, particolarmente per quanto concerne la somministrazione sull'intero territorio degli incentivi allo sviluppo. Si procede poi con l'acquisizione e l'analisi della produzione legislativa, amministrativa e programmatica di una serie di regioni, messe a confronto proprio in un'ottica di comparazione, che crediamo essere uno degli strumenti più incisivi per la valutazione delle *policy*. Ma la parte documentale riguarda anche l'analisi di importanti acquisizioni svolte dalle Procure della Repubblica che, dal loro punto di vista, hanno potuto giovare di un punto privilegiato di osservazione sul fenomeno studiato. Spazio è stato altresì dedicato al "pensiero" dei policy maker sul settore di interesse, enucleato anche qui dall'analisi di pubblici dibattiti svoltisi nella sede più rappresentativa e ufficiale, ovvero l'Assemblea Legislativa Regionale.

I primi capitoli si occuperanno di illustrare il background teorico utilizzato, riportando alcune brevi riflessioni sul lavoro svolto in questi anni di ricerca. La ricerca che presentiamo, infatti, può essere divisa in due grandi parti, una teorica e una empirica. La nostra attenzione è stata parimenti rivolta sia all'approfondimento teorico delle teorie e dei metodi di ricerca, che alla raccolta e all'analisi dei dati sul campo. Per quanto riguarda la parte teorica, abbiamo privilegiato la disciplina sociologica che ci è sembrata più confacente ai nostri fini conoscitivi. Abbiamo cioè approfondito la conoscenza della parte di teoria che ha preso il nome di sociologia analitica, in virtù di alcune discussioni avute con i docenti del corso di dottorato e dalla consapevolezza di "illuminazione" esplicativa della stessa, ricavata da molteplici letture di testi ormai considerati dei veri classici nel settore. In particolare, sono stato attratto dalla capacità dimostrata dalla ricerca sociologica di "affondare la lama" nella società, alla ricerca di spiegazioni a volte non facili e non sempre "gradevoli", o come si dice sempre più spesso non *politically correct*. Dalla sociologia analitica siamo poi passati ad analizzare le varie teorie elaborate per l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche. E, all'interno di tali impostazioni, abbiamo approfondito la conoscenza del ramo che ci è sembrato più utile ai nostri fini conoscitivi, e cioè quello della valutazione realista. Ma non mi sono fermato ad un solo tipo di impostazione teorica; infatti si è cercato di sviscerare l'obiettivo tematico ricorrendo ad altre fonti conoscitive,

come quelle offerte dall'analisi del rendimento istituzionale delle regioni, dall'analisi economica dei fenomeni corruttivi, dalle teorie sul ritardo di sviluppo del Mezzogiorno ecc. Di ognuna di esse si cercherà di fornire quante più delucidazioni nel corso del lavoro e nelle conclusioni.

Corre l'obbligo di precisare che la tecnica principale della ricerca, come da indicazioni concordate con il tutor che ha seguito l'impostazione iniziale del lavoro, si fonda su di una comparazione tra analoghe *policies* applicate nelle diverse regioni italiane, con il loro corollario di dati oggettivi, utilizzabili come indicatori, di performance correlate. La ricerca si basa dunque essenzialmente, nella parte empirica di rilevamento dei dati, su un confronto di *policies*, dalla lunga osservazione partecipante condotta sul campo, e dalle interviste qualitative. Con riferimento alla prima tecnica, ho preso a riferimento otto tra le principali regioni italiane, differenziate tra Nord, Centro e Sud, e di ognuna di esse abbiamo studiato le *policies* energetiche seguendo la programmazione effettuata nei vari piani energetici, la produzione normativa di settore, i risultati che in termini di *output* è stato possibile documentare. In realtà, avrei voluto approfondire la conoscenza di queste realtà anche arricchendo la nostra dotazione di banca dati qualitativa con interviste mirate e con la raccolta di dati di prima mano. Dopo i primi infruttuosi risultati ci siamo però dovuti arrendere, tanto scarsi i mezzi a nostra disposizione e tanto ardua l'impresa. Per esempio, per quanto riguarda la Regione Puglia, sono riuscito ad attivare i necessari contatti fino al livello di amministrazione più opportuno, individuando proprio i detentori delle informazioni necessarie, ma purtroppo non si è potuto far altro che constatare il rifiuto alla collaborazione e al rilascio dei dati richiesti. Motivo per cui per tutte le regioni, tranne la Sicilia, mi sono dovuto fermare all'analisi di secondo livello, di dati già raccolti per altri fini da altri ricercatori. Ma anche in questo caso il lavoro di approfondimento non è stato affatto semplice. Anche per quanto concerne la Sicilia, l'originaria impostazione di ricerca che prevedeva una grande quantità di interviste in profondità, ha dovuto constatare il reiterato rifiuto di grande parte del mondo politico, burocratico e imprenditoriale a collaborare. Anche in questo caso, si deve ammettere onestamente la scarsità dei mezzi

materiali e relazionali di cui si è potuto disporre, a fronte di domande conoscitive che comportano veramente imprese titaniche per il singolo ricercatore.

Si dà conto del lavoro con la massima trasparenza, dimostrando da quali fonti si sono attinte le informazioni, e premettendo che sono sempre stati privilegiati, nell'analisi documentale, gli atti e i documenti ufficiali delle varie amministrazioni, facilmente reperibili anche in rete. Per le interviste effettuate si dà conto sia degli elementi utili alla nostra analisi che, al contempo, la trascrizione per intero delle stesse. Per l'osservazione partecipante si è cercato di documentare il nostro lavoro seguendo i suggerimenti e le consolidate tecniche elaborate, a questo precipuo fine, dagli antropologi.

Nel ringraziare i docenti che mi hanno seguito lungo tutto l'arco del percorso di ricerca, mi corre l'obbligo di sottolineare che ogni giudizio espresso nel presente lavoro e ogni ipotesi formulata in conclusione, cui ho creduto di trarre nel presente lavoro, sono da imputare completamente alla mia persona, non avendo chiaramente ricevuto altri input se non quelli di carattere metodologico.

Volendo richiamare succintamente le ipotesi di conclusioni a cui pervengono i singoli capitoli, ovvero al materiale che viene fornito e ritenuto utile per la definizione di una valutazione conclusiva finale, iniziamo dal vedere cosa riportato all'interno del capitolo terzo. Qui viene descritta la genesi normativa che ha visto progressivamente lo Stato italiano da un lato armonizzare la propria disciplina interna alle regole comunitarie e, dall'altro, proseguire in un processo di decentramento di poteri che ha visto progressivamente le regioni ergersi ad attori privilegiati nel disegno di *policy* energetiche in generale, e rinnovabili in particolare. Emerge infatti che la predisposizione di questo genere di *policy* ha molte influenze sia di carattere economico, incidendo sul tessuto produttivo delle regioni, sia ambientale, occupandosi di regole che disciplinano il consumo e l'utilizzo del territorio. Emerge altresì che, pur risalendo al 1991 la legge di conferimento agli enti territoriali della piena potestà programmatica delle *policy*, con la richiesta attivazione dei Piani energetici regionali, solo a distanza di anni questi piani sono stati effettivamente implementati. Emerge anche che già al 2005 ben quindici regioni avevano però adempiuto. Per la Regione siciliana

bisognerà attendere invece almeno fino al 2009. Importante sottolineare altresì che con la riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta con legge costituzionale n. 3/2001, la materia dell'energia passa nella categoria delle leggi a potestà concorrente Stato/regioni, con un aumento esponenziale dei poteri di queste ultime per la disciplina normativa di dettaglio e programmatica.

Nel capitolo quarto viene riportato, sviluppando quanto emerso nel precedente capitolo terzo, un confronto fra le realizzazioni normative e programmatiche di alcune regioni, considerate quali *case study* da confrontare successivamente con la regione oggetto di maggiore studio specifico, ovvero la Sicilia. Le regioni scelte sono le seguenti: Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Marche, Campania, Puglia e Calabria. La metodologia di scelta ha voluto avere riguardo sia della loro rappresentatività geografica, pur cui abbiamo voluto rappresentare sia il Nord che il Centro che il Sud, cercando al contempo di garantire il requisito di confrontabilità anche in ordine a numero di popolazione residente. Altro criterio guida, invero, è stato quello di comunque mettere a confronto la Regione siciliana con le regioni che in termini di performance di sviluppo di energie rinnovabili fanno registrare i migliori risultati, insomma *le best practice* del settore. In appendice al capitolo vengono altresì riportati i veri e propri indicatori di performance, o indici quantitativi utili a poter effettuare confronti interregionali da un punto di vista esclusivamente oggettivo. Il capitolo continua richiamando la conclusione di un importante studio svolto dalla Svimez e da SRM sull'importanza potenziale delle energie rinnovabili quale possibile leva di sviluppo per il Mezzogiorno. Accanto alle potenzialità vengono però rilevate le difficoltà che incontra il settore, troppo legato al sistema di incentivi statali, senza alcuna leadership tecnologica nazionale, con una giungla normativa tra cui districarsi.

Nel capitolo quinto vengono analizzati gli atti ufficiali del Governo regionale siciliano, alla ricerca degli obiettivi dichiarati di *policy* da considerare in sede di valutazione. Come si dimostra dalla lettura del capitolo, quello che in teoria è una parte molto semplice dell'analisi, in effetti si è rilevata ardua, in quanto negli atti destinati alla programmazione non si rinvenivano chiaramente le linee di azione. Su questa presunta mancanza di chiarezza, ovvero assenza tout court di obiettivi

programmatici (concreti, misurabili, progressivi) avremo modo di ritornarci nelle conclusioni.

Il sesto capitolo affronta una delle note più dolenti della *policy* energetica, ovvero la vera e propria "Caporetto" degli atti amministrativi e delle poche norme programmatiche deliberate dal Governo regionale, che sono state in gran parte cassate dal giudice amministrativo. Invero viene succintamente ripercorsa la vicenda che ha visto la Sicilia rivendicare un potere legislativo esclusivo e, nelle more di esercitare tale potere, ha prodotto svariati regolamenti di natura amministrativa, benché a carattere programmatico. Dopo parecchi anni si è dovuta attendere una pronuncia della Consulta per stabilire l'esatta competenza regionale, che non era esclusiva ma solo concorrente e che, comunque, nessuna potestà legislativa è stata mai esercitata in questo settore. Si è poi proceduto a percorrere strade regolamentari, tra l'altro difformi da quelle nazionali, con il risultato di innescare una miriade di contenziosi che sono poi sfociati in innumerevoli sentenze sfavorevoli emesse dal giudice amministrativo. Chiaramente noi riportiamo il tema in un'ottica di valutazione complessiva della *policy*, non potendo certo non considerare come i ritardi e la natura di certe scelte normative si sia poi riflesso sul generale sviluppo del settore.

Nel capitolo settimo si incomincia ad analizzare e vagliare alcune delle possibili "cause" generali di una performance di politica pubblica non proprio esaltante, come dimostrato nei capitoli precedenti. In questo capitolo si inizia con la confutazione della ancora oggi dibattuta tesi sostenuta da Putnam, sul difficile rendimento istituzionale delle regioni meridionali, confrontando tale tesi con quella di altri autorevoli studiosi. Il tema viene poi arricchito dal dibattito odierno, riportando le recenti tesi che sia a livello internazionale, con Robinson ed Acemoglu, sia a livello nazionale con Felice, tendono a fornire un quadro interpretativo sulla variabilità delle performance governative in ragione dei vari contesti geografici studiati. Sul rendimento istituzionale vero e proprio delle regioni, vengono altresì riportate le analisi di un gruppo di ricercatori del Centro Studi Cattaneo, che da anni seguono e monitorano le performance delle varie istituzioni regionali, fornendo interessanti spunti di riflessione. In particolare, viene messo in rilievo il ruolo giocato dalla presidenzializzazione dei governi

regionali, ovvero come tali riforme hanno riflessi non solo in termini di *politics*, ma anche di *policy*.

Sempre sulla stessa corrente che ci porta a considerare varie "cause" da tener presente per una valutazione realista, nel capitolo ottavo affrontiamo il tema dei rapporti tra politica e amministrazione in Italia. Per svolgere tale compito abbiamo riportato i risultati di due importanti e recenti studi sulla materia, uno svolto da IRPA e dalla SNA, l'altro dalla LUISS. Tali ricerche, come quelle studiate nel capitolo precedente, hanno il grosso pregio di analizzare sia realtà amministrative centrali che realtà locali, consentendo uno studio comparato sugli argomenti di interesse.

Nel capitolo nono si riporta invece una rappresentazione di prima mano su quello che il mondo della *politics* isolana pensa dello sviluppo delle energie rinnovabili, sia in termini di un giudizio consuntivo su quanto già realizzato, che in termini prospettici su quanto, in che modo e in che tempi poter ancora realizzare. Questi dati ci serviranno, come i precedenti, per continuare a riempire il nostro paniere di elementi utili ad una valutazione scientifica, secondo un approccio appunto realista, che cerca non solo di capire se un'azione politica ha raggiunto un obiettivo, ma di studiare l'intero ciclo di vita della *policy*, per cercare di capire cosa ha funzionato e cosa è stato di ostacolo, cercando al contempo di rintracciare quei meccanismi sociali che hanno reso possibile un particolare corso di azione, passando per una descrizione minuziosa del contesto in cui si opera.

Nel capitolo successivo si analizzerà una gran mole di atti prodotti dagli organi inquirenti e, in particolare, dalla Procura della Repubblica di Palermo che in più occasioni si è occupata di riflessi malavitosi collegati allo sviluppo delle energie rinnovabili. Lo studio viene effettuato in gran parte su documenti che registrano l'interessamento di Cosa nostra nella materia dello sviluppo delle fonti di energia rinnovabili. Sono altresì interessanti alcuni risvolti da cui emergono fenomeni di semplice corruzione e/o concussione. Analizzare gli atti della Procura è utile anche per capire la *realtà effettuale* di un fenomeno, fatto dalla interazione di diversi attori, che agiscono sia come individui che come esponenti di organizzazioni (istituzionali o criminali), che come attori economici. Interessante poter trarre dalle inchieste anche degli insegnamenti su cosa effettivamente andrebbe fatto

per impedire il ripetersi di certi fenomeni, sia di infiltrazione mafiosa che di corruzione, per poi confrontarli con ciò che invece è stato fatto. Ai nostri fini, valutativi, tali risultanze rappresentano un ulteriore elemento dell'insieme del "paniere", da utilizzare come documenti ufficiali di fonte scientificamente valida, che attestino per esempio il comportamento dei politici, dei burocrati e degli imprenditori che si sono occupati della *policy* oggetto d'indagine.

Sulla stessa scia del capitolo decimo, ma tornando stavolta alla teoria, dopo essere scesi a vedere uno spaccato del mondo reale che, anche se non esaustivo, è sicuramente significativo, con il capitolo undicesimo passiamo in rassegna parte della più accreditata letteratura nazionale e internazionale che si occupa dei temi della corruzione. In particolare interessa ricercare quegli elementi che vengono considerati come fattori che favoriscono l'emergere di alcuni fenomeni corruttivi, ovvero che possano servire da freno e impedimento allo sviluppo. In quest'ottica ci chiediamo se, all'atto di programmare alcuni interventi di *policy*, i decisori tengano conto di quanto già studiato da specialisti del settore, seguendone gli avvertimenti, ovvero si procede per default.

Con il capitolo dodicesimo entriamo nel vivo della parte empirica della tesi, riportando un breve riepilogo dell'osservazione partecipata sviluppata in diversi anni, e secondo due particolari punti di vista: quella del funzionario inserito in un contesto amministrativo chiamato a implementare la *policy*, e quella del piccolo imprenditore che ha cercato di sviluppare dei progetti di investimento. Essendo questa parte la più soggettiva, pur con tutti gli accorgimenti sviluppati per un'indagine etnografica, nelle conclusioni non ci affideremo né in maniera esclusiva né in maniera privilegiata a tale fonte di notizie, ma cercheremo appunto di formulare un giudizio articolato ponderando i vari elementi che saremo riusciti a inserire nel nostro immaginario "paniere" degli elementi valutativi. L'attenzione viene comunque focalizzata attorno a quei temi che sembrano aver influito pesantemente sulla implementazione della *policy* oggetto di analisi, e che possono essere rinvenuti nella "debolezza" delle regole che avrebbero dovuto presiedere, dirigere e indirizzare il flusso delle istanze private volte ad effettuare interventi nel settore, unitamente ad un sottodimensionamento del personale addetto e del "caos organizzativo".

Emergono anche le tante difficoltà di comunicazione interne alla stessa Amministrazione, con settori che in ragione della diversità della materia trattata siano caratterizzati da distanze incolmabili. Tutti dati, per la verità, ben noti a chi si affaccia ad esaminare la reale attività degli enti pubblici.

Il capitolo prosegue e si conclude con l'analisi delle interviste effettuate sul campo a diversi rappresentanti delle istituzioni e stakeholder. Questa parte di ricerca avrebbe voluto originariamente ricomprendere anche un ampio panorama di voci, inserendo tutti i massimi rappresentanti politici e l'alta burocrazia che negli anni esaminati ha diretto le sorti della policy. Purtroppo si è dovuta registrare l'indisponibilità a concedere interviste. Ma non per questo si crede che il lavoro sia sminuito, anzi. Infatti l'obiettivo dell'acquisizione di dati con quest'ultima tecnica era quello di confutare alcuni dati emersi durante l'osservazione e ritenuti particolarmente significativi. E l'obiettivo è stato pienamente raggiunto perché sia da parte dei dirigenti e dei funzionari che hanno gestito la *policy*, come per il resto degli stakeholder, emergono chiare le criticità che ci possono far terminare la nostra valutazione con alcune conclusioni. Premettiamo sin da adesso che come ripetutamente riportato in ogni manuale che si occupa di valutazione delle politiche pubbliche, il ruolo del valutatore non è quello del censore e il ruolo della valutazione non è quello della critica asettica e improduttiva. Invero il ruolo della ricerca a fini valutativi vuole essere quello della critica costruttiva, del segnalare i punti di forza che vanno rinforzati e presidiati, come di far emergere i punti deboli per cercare di correggerli. Insomma si presume che la *policy*, in quanto frutto di deliberate scelte umane, se si ritiene che non abbia raggiunto per nulla o non a sufficienza certi obiettivi preventivati, si possono sempre trovare delle soluzioni che all'uopo possano non far ricadere negli stessi errori. Anche se come vedremo non sempre gli obiettivi sono chiari, non sempre c'è la ricerca della comprensione retrospettiva degli eventi, ovvero non sempre ci si preoccupa di valutare le performance di interi settori di attività.

CAPITOLO I: La ricerca sociologica.

Il presente lavoro non affronterà in maniera sistematica problemi di teoria o di metodologia delle ricerche sociali, ma presenterà il quadro ermeneutico utilizzato come guida per l'investigazione sociale. Infatti, pur essendo un lavoro essenzialmente empirico, muove dalle premesse che possono essere riscontrate in un promettente e attuale filone di studi che sostiene "l'adozione di un principio realista...in quanto, se l'obiettivo è la spiegazione scientifica dei fenomeni di interesse, la teoria deve fare necessariamente i conti con il reale"¹. Per Hedström questo approccio sociologico verte fundamentalmente sulla spiegazione, indagando sul "perché" dell'azione. L'approccio analitico richiede altresì di operare una scomposizione dei fenomeni sociali complessi in elementi più semplici, facendo emergere le "attività costitutive". Quest'ultima attività, unitamente alla necessaria astrazione, consente al ricercatore di enucleare e "rendere visibili e intellegibili gli ingranaggi elementari dei processi sociali"². Gli "ingranaggi" devono poi corrispondere a "meccanismi effettivamente all'opera" e non a costruzioni teoriche create all'uopo dai ricercatori. Anche questo motivo, un altro elemento fondamentale declinato da Hedström nel suo manifesto sulla sociologia analitica, riguarda il bisogno di precisione e chiarezza della teoria, che deve rifuggire da definizioni ambigue ed oscure. Ultimo elemento tracciato si rinviene nel focalizzare l'attenzione della ricerca sull'azione degli attori, non solo per carpire i motivi che li spingono ad agire, ma anche per evidenziarne le possibili conseguenze sul contesto di riferimento. In quest'ambito, va recuperata la pregressa speculazione di scienziati sociali sul rapporto tra micro e macro, ovvero sulle conseguenze sociali dell'azione individuale. Riflessioni che vengono sviluppate da Coleman, Boudon, Elster, Schelling.

Per l'autore del *manifesto* sulla sociologia analitica, le riflessioni di questi autori costituiscono le fondamenta che consentono di elaborare una teoria sociologia di *medio raggio*. Riassumendo, dunque, per il nostro autore: "La sociologia analitica

1 F. Barbera, *Prefazione*, in P. Hedström, *Anatomia del sociale*, Bruno Mondadori, Milano (2006) p. XIV – ed- orig. *Dissecting the Social. On the Principles of Analytical Sociology*, Cambridge University Press, Cambridge (2005).

2 P. Hedström, *op. cit.*, p. 3.

*si ispira ai principi di astrazione, realismo e precisione, e mira a spiegare specifici fenomeni sociali sulla base delle teorie dell'azione e dell'interazione formulate in modo esplicito*³. Più precisamente, la teoria ci dovrà guidare verso la scoperta di "meccanismi", ovvero attività elementari che ci permettono di capire il perché si generi una regolarità, non fondando la spiegazione su una "legge universale" né ricorrendo alle rilevazioni statistiche. La definizione data di "meccanismo" è la seguente: "i meccanismi sono costituiti da entità (con le loro proprietà) e dalle attività svolte da queste entità, tanto isolatamente quanto in modo interdipendente con altre entità. Le attività danno luogo al cambiamento, che quindi dipende dalle proprietà delle entità e dal modo con cui queste sono reciprocamente collegate"⁴. L'autore afferma che questi meccanismi hanno ad oggetto "le cause e le conseguenze delle azioni individuali". La teoria di fondamento dell'azione scelta per tentare di creare modelli di spiegazione delle azioni individuali è quella psicologica delle tre leve delle opportunità, credenze e desideri, e delle interconnessioni causali tra di esse⁵. Questo schema interpretativo viene applicato anche alla spiegazione della interazione tra più attori. Infatti, un attore può influenzare l'azione di un altro attore proprio agendo sulle leve suddette. Dalla diversa relazione tra le tre leve, è possibile costruire diversi meccanismi, che hanno diversi riflessi esplicativi sia per le azioni individuali che per quelli di gruppi. A scopo di puro esempio, Hedström riporta alcune delle possibili combinazioni studiate da diverse autori, passando dal meccanismo del "pensiero desiderante", alla "formazione adattiva dei desideri", dalla "riduzione della dissonanza cognitiva" alla "imitazione razionale", dalla "profezia che si auto adempie" al c.d. modello di Tocqueville. Dunque l'approccio per meccanismi ci induce a riflettere ed evidenziare, per ciascun fenomeno di interesse che si vuole spiegare, quale sia stato il "meccanismo generativo" posto alla base dello stesso fenomeno. Al fine di modellizzare tutti i diversi tipi di rapporti tra attori, si è fatto ricorso ai modelli virtuali ad agenti. L'approfondimento di tali aspetti esula dalla

3 Ibidem, p.1.

4 Ibidem, p. 32.

5- J. Elster, *Uva acerba: versioni non ortodosse della razionalità*, Feltrinelli, Milano (1989), – ed. orig. , *Sour grapes*, Cambridge University Press, Cambridge, (1985).

nostra trattazione, che vuole solo utilizzare da questo ramo della ricerca sociologica le teorie più adatte a guidare la nostra futura analisi. In particolare, prenderemo a prestito l'idea che vari meccanismi individuali possano avere una efficacia anche a livello di fenomeni sociali, come nel caso già studiato da Tocqueville, che ha descritto come per ragioni di convenienza contingente, un attore possa inizialmente intraprendere azioni non desiderate e che queste ultime, a causa del meccanismo dell'imitazione razionale, possano indurre altre persone a comportarsi allo stesso modo. Descrizione che ci tornerà utile per tentare di decifrare, ad esempio, il comportamento di imprenditori alla ricerca di massimizzare i loro obiettivi in un contesto avverso o nei rapporti intrattenuti con il livello politico. I meccanismi devono svolgere la funzione di far comprendere le "tendenze causali" all'opera, senza voler confondere le *tendenze* con le "situazioni effettive".⁶ Il compito principale delle scienze sociali, per Coleman consiste nella "spiegazione dei fenomeni sociali, non del comportamento del singolo individuo. L'oggetto da spiegare è il sistema in quanto unità, e non gli individui che lo costituiscono". Questo autore, partendo da una critica al famoso lavoro di Weber circa le origini del capitalismo, osserva che la ricostruzione del passaggio da "micro" a "macro", operata dal sociologo tedesco, in realtà non è immediata, e che dunque il passaggio tra valori di una società e organizzazione economica della stessa va ricostruito seguendo un percorso più lungo che, partendo dalla relazione società individuo, passa ad analizzare un livello intermedio di relazioni tra valori individuali e comportamento economico individuale, per poi arrivare all'analisi aggregata dei rapporti individui-società. A tal proposito si è spesso rappresentato tale schema come la c.d. "Coleman boat". Tale rappresentazione schematica prevede un primo passaggio dal macro al micro, dove ritroviamo le condizioni di partenza che definiscono il contesto (interessi, vincoli); nel secondo passaggio, da micro a micro, ritroviamo le conseguenze dell'azione individuale, dando conto delle interazioni tra individui. A questo proposito si specifica che il comportamento dell'individuo non può racchiudersi nel considerare i valori e le

⁶ P. Hedström, *op. cit.*, p. 36.

⁷ J.S. Coleman, *Fondamenti di teoria sociale*, Il Mulino, Bologna, 2005 p. 14 – ed. orig. *Foundations of social theory*, Harvard University Press, U.S.A., 1990.

preferenze individuali, ma bisogna tener conto delle opportunità e degli incentivi forniti dall'ambiente. Nel terzo stadio si ritorna dal livello individuale a quello sociale. Per il sociologo statunitense *"Per dare conto della crescita o della nascita di qualsiasi organizzazione sociale...è necessario mostrare come nasce la struttura di posizioni che costituisce l'organizzazione, come le persone che giungono ad occupare ciascuna delle posizioni di questa organizzazione siano motivate a farlo, e come questo sistema di incentivi interdipendenti siano sostenibili"*⁸. Biolcati Rinaldi riferisce che *"in particolare bisogna considerare tre passaggi: gli effetti sugli individui degli eventi e delle condizioni macro, le azioni individuali che ne seguono, gli effetti macro delle interazioni individuali. Ad ognuno di questi passaggi corrisponde un diverso tipo di meccanismo. I meccanismi situazionali (macro-micro) cercano di spiegare gli effetti sugli individui della specifica situazione sociale nella quale gli attori sono si trovano. Sono situazionali i meccanismi attraverso i quali gli individui formano le proprie credenze e le proprie preferenze; ne costituiscono un esempio i meccanismi implicati dalla teoria dei gruppi di riferimento. I meccanismi di formazione dell'azione descrivono come i desideri, le credenze e le opportunità si combinino nel generare uno specifico corso d'azione. Tali meccanismi hanno carattere psicologico e socio-psicologico"*⁹.

Weber tende a fornire una spiegazione partendo dal considerare il passaggio dal micro al macro come *semplice* aggregazione di comportamenti individuali, ma in questo modo, per il citato autore, non si arriva a fornire una plausibile spiegazione sul funzionamento del sistema sociale. Per Coleman *"Ciò che dà luogo ad un sistema sociale è il fatto che non tutte le risorse sono sotto il controllo degli attori"*¹⁰. Questo implica che per assecondare i propri interessi, l'attore deve necessariamente attivare qualche forma di transazione con altri attori. Dunque, seguendo questa logica, l'autore spiega gran parte del comportamento sociale, caratterizzato appunto dall'analisi di come l'attore ottiene il controllo sulle cose di

8 Ibidem, cap.1, p.36.

9 F. Biolcati Rinaldi, *Il rapporto "tacito": valutazione realistica e sociologia analitica*, intervento Forum nazionali giovani ricercatori AIS, Napoli 7-9 ottobre 2004, <http://hdl.handle.net/2434/17697>, p.13.

10 J.S. Coleman, *op.cit.*, cap. 2, p. 44.

interesse. L'oggetto dello scambio sociale diventa "il diritto di compiere determinate azioni"¹¹. Come ricorda Trigilia nella prefazione all'opera qui citata, Coleman accetta una versione *hard* dell'individualismo metodologico, quello che riporta tutto l'interesse degli attori ad una massimizzazione dei propri interessi. Ma questo scambio sociale può non essere perfettamente libero, come teorizzato per i mercati perfetti. Si può manifestare infatti l'intervento di una qualche "autorità", in grado di influenzare l'agire del singolo, anche tramite l'uso di minacce o promesse. L'individuo, pur rimanendo libero di agire, può scegliere di cedere dei diritti in un'ottica di un'aspettativa razionale in termini di possibili miglioramenti della situazione iniziale. Viene in rilievo a questo punto che, al fine di analizzare un comportamento collettivo, dobbiamo considerare il passaggio da una situazione *anteriore*, in cui l'individuo ha un pieno controllo delle proprie azioni, ad una situazione *posteriore* in cui l'individuo cede questo controllo. L'autore delinea una teoria dell'attore elementare come un soggetto mosso da un interesse personale verso il controllo di alcune risorse ed eventi presenti nel mondo esterno. Questo stesso attore ha dei limiti di informazione e comunque, ogni tentativo di massimizzare l'utilità incontra vari ostacoli. Boudon osserva che la teoria della scelta razionale avanzata da Coleman e altri si basa su alcuni postulati che, a prescindere dal fenomeno osservato, sono utili per la definizione di ogni teoria che afferisce alle scienze sociali. I postulati della teoria della scelta razionale sono i seguenti: (P1, dell'individualismo) "ogni fenomeno sociale è risultato di azioni, decisioni, e comportamenti individuali"¹²; (P2, della comprensione) che, almeno in teoria, tale comportamenti possono essere compresi; (P3, della razionalità) che "...in linea di massima, le azioni, decisioni, atteggiamenti, comportamenti e credenze studiati dalle scienze sociali siano il prodotto di ragioni..."¹³; (P4, strumentalismo) sul fatto che le decisioni individuali afferiscano alle conseguenze delle stesse azioni, almeno per come l'attore le vede; (P5, dell'egoismo) in quanto l'attore è unicamente interessato a valutare i

11 Ibidem, p.44.

12 R. Boudon, *Teoria della scelta razionale e individualismo metodologico: sono la stessa cosa?* in M. Borlandi - L. Sciolla (a cura di), *La spiegazione sociologica*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 17.

13 Ibidem, p. 17.

riflessi che direttamente coinvolgono i propri interessi; (P6, massimizzazione), in quanto l'attore è in grado di calibrare un giudizio su una graduazione di utilità, scegliendo le soluzioni più favorevoli. Boudon trova in questa teoria il limite di voler ridurre tutti i comportamenti in un'ottica di razionalità strumentale, ma non è il solo autore. Simon, per esempio, ricorrerà al famoso concetto di una soddisfazione accettabile, in grado di venire incontro alle difficoltà derivanti da una razionalità limitata.¹⁴ Per Demeulenaere in letteratura ritroviamo due modelli che ci spiegano le norme sociali, che possono essere ricondotti al c.d. *Homo economicus* e *Homo sociologicus*, fondati su due concezioni diverse dell'azione. Mentre nel primo modello si punta ad evidenziare gli interessi e le preferenze degli attori, nel secondo caso *"L'azione è orientata da norme (e valori) che presentano tre caratteristiche: sono irriducibili ad un calcolo utilitaristico; variano in funzione delle culture e delle società e infine sono oggetto non già di una scelta deliberata, ma di un'interazione avvenuta attraverso la socializzazione"*¹⁵

Nell'analisi di Goldthorpe, ogni spiegazione di macro fenomeni deve partire da una qualche micro fondazione, tanto che *"Sembrerebbe quindi emergere un consenso crescente sul fatto che per la spiegazione delle regolarità sociali empiricamente osservate è assolutamente decisiva l'elaborazione di un processo generativo sottostante o meccanismo causale"*¹⁶. Anche se questi processi di causazione non possono essere direttamente osservati, ad essi ci si può sempre risalire effettuando delle osservazioni. In quest'ottica, chiarendo che non di causazione necessaria si parla, ma solo probabilistica, il lavoro del sociologo dovrebbe afferire alla spiegazione dei meccanismi micro-macro generativi delle regolarità sociali. L'autore propone dunque un approccio all'analisi causale articolato in tre fasi: 1) identificare i fenomeni che costituiscono gli *explananda*;

¹⁴ Cfr. H.A. Simon, *Il comportamento amministrativo*, 2^a ed., Il Mulino, Bologna, 1967, - ed. orig., *Administrative behavior*, Macmillan, USA, 1947.

¹⁵ P. Demeulenaere, *La spiegazione individualistica delle norme sociali*, in M. Borlandi - L. Sciolla (a cura di), *La spiegazione sociologica*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 57.

¹⁶ J.H. Goldthorpe, *Sulla sociologia*, Il Mulino, Bologna, 2006— ed. orig., *On sociology. Numbers, Narratives and the Integration of research and Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 231.

2) ipotizzare processi generativi a livello di azione sociale; 3) sottoporre le ipotesi a controllo empirico.

Cherkaoui ci ricorda che *"l'identificazione di meccanismi generatori dei fenomeni e delle loro relazioni è ormai ritenuta una tappa cruciale della spiegazione scientifica"*¹⁷. Lo stesso autore evidenzia che è possibile ritrovare nell'analisi delle scienze sociali due tipi di metodologie diverse, che possono essere denominate empirica o causale e generativa. Con il primo metodo, si analizza *"la relazione tra due fattori senza chiedersi cosa la produca"*¹⁸, ovvero è la spiegazione che utilizza la c.d. scatola nera, con la seconda metodologia si tende ad entrare dentro la scatola nera, a mostrare il meccanismo che genera la relazione tra le variabili. Cherkaoui ricorda alcune caratteristiche che è possibile rinvenire a proposito dei meccanismi generativi: 1) *"Il meccanismo generatore è un insieme di ipotesi che vertono sugli individui, le loro interazioni e i contesti nei quali queste si verificano"*; 2) *"Queste ipotesi configurano un modello esplicativo dinamico nel senso che le variabili vi si combinano in funzione del loro stato presente."*; 3) *"...il più delle volte la spiegazione mediante meccanismi è condotta nei termini dell'individualismo metodologico."*¹⁹

17 M. Cherkaoui, *La spiegazione mediante meccanismi generatori*, in M. Borlandi - L. Sciolla (a cura di) , *La spiegazione sociologica*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 77.

18 Ibidem, p. 78.

19 Ibidem p. 90.

CAPITOLO 2: L'analisi e valutazione delle politiche.

2.1 Le definizioni e i *framework*.

Come già accennato precedentemente, il presente lavoro non tratterà temi di teoria o di metodologia della ricerca, ma affronterà, da vari punti di vista, un'analisi empirica di un caso particolare di policy. Ciò detto, abbiamo ritenuto comunque produttivo, anche a rischio di appesantire la mole e la leggibilità del testo, fornire i *framework* fondamentali di interesse, in quanto prima di affrontare l'analisi sul campo sono state sondate e privilegiate alcune chiavi di lettura della realtà sociale, di cui cerchiamo di render conto in queste pagine.

La Spina, in un recente manuale a scopo didattico, enuclea alcune componenti essenziali che, a suo modo di vedere, caratterizzano una politica pubblica: 1) "Uno o più obiettivi generali ufficiali"; 2) "Predisposizione ... di mezzi che si presume consentirebbero il raggiungimento di obiettivi"; 3) "una qualche teoria circa l'idoneità dei mezzi prescelti rispetto gli obiettivi"; 4) "Il riferimento ... ad un qualche interesse pubblico"; 5) "L'imputazione a un'autorità pubblica".²⁰ Questi criteri ci torneranno utili per affrontare l'analisi del caso studio. Una *policy*, oltre ad a poter essere più o meno facilmente inserita all'interno di settori tematici, in corrispondenza degli obiettivi dichiarati, riflette altresì anche obiettivi "latenti, vale a dire del *policy maker*, non dichiarati".²¹ E, tipicamente, tali obiettivi latenti rilevano al fine dell'ottenimento e/o della conservazione del consenso. Con riferimento poi ai mezzi, o risorse strumentali, viene fatto notare dall'autore che le vere risorse di una *policy* non sono di carattere quantitativo, ma riguardano la cura rivolta ad un'attenta progettazione e formulazione. Sicuramente le politiche andrebbero pensate con maggiore cura, e questo lavoro di riflessione viene in vari modi ad essere trattato dalle attività di analisi e valutazione. Infine, per quanto riguarda l'interesse delle *policy* che dovrebbe essere auspicabilmente

20 A. La Spina - E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 18.

21 Ibidem, p. 20.

rivolto verso l'interesse generale, l'autore avverte che questa caratteristica non sembra essere una componente necessaria, in quanto è possibile anche parlare di "*politiche pubbliche preordinate a servire interessi privati*"²². In definitiva, viene in rilievo che il ricercatore che volesse spiegare le *policies*, dovrebbe poter conoscere "*le motivazioni autointeressate dei decisori salienti...unitamente all'analisi della struttura decisionale, delle alternative in gioco, delle loro ripercussioni elettorali*"²³.

Un'importante distinzione tra vari tipi di *policies* è quella formulata da Wilson²⁴ in base alle modalità di distribuzione di costi e benefici. L'autore distingue dunque le seguenti tipologie di politiche pubbliche: 1) benefici diffusi e costi diffusi; 2) benefici concentrati e costi diffusi; 3) benefici diffusi e costi concentrati; 4) benefici concentrati e costi concentrati. Ai nostri fini rileva soffermarci sulle prime due tipologie della suddetta schematizzazione. Infatti, come evidenziato, sono le due tipologie che più possono interessare un decisore politico e, in particolare, l'interesse maggiore sembra essere diretto alla tipologia di costi diffusi e benefici concentrati. Wilson specifica che i benefici concentrati si sostanziano in programmi rivolti a *well-defined special interest* e questo ci fa riflettere che ai fini dell'inquadramento di una policy in tale fattispecie non rileva il semplice grado di diffusione e/o concentrazione, ma la possibilità di poter chiaramente individuare, conoscere gli interessi eventualmente interessati ai benefici. Il grado di diffusione/concentrazione deve essere legato ad un dato *relazionale*, in assenza del quale, come dimostreremo nel proseguo della ricerca, non è affatto detto che si attivi l'interesse del policy maker. Se è vero come è vero che i decisori si attivano in relazione del conseguimento di fini, nel migliore dei casi di consenso, ma anche per interessi privati, è necessario che ci sia la possibilità di instaurare una relazione con i beneficiari delle *policies*, in caso contrario tale fattispecie avrebbe lo stesso interesse della fattispecie costi diffusi e benefici diffusi. Infatti, come evidenzia l'autore, quando si è in presenza di costi diffusi, i beneficiari

22 Ibidem, p. 25.

23 Ibidem, p. 40.

24 Cfr. J.Q. Wilson, *Political organizations*, Princeton University Press, 1995, originally published Basic Books, New York, 1973.

possono avere degli incentivi a organizzare e mobilitare delle azioni in supporto delle *policy*. Dalla mobilitazione dei beneficiari nasce l'interesse dei policy maker. La Spina elabora, in relazione alle classificazioni di Wilson, dei modelli *predittivi* in termini di probabilità di successo delle *policies*. Ad esempio, per quanto concerne la fattispecie che più interessa il nostro caso, ovvero politiche pubbliche a costi diffusi e benefici concentrati, si afferma: "Se i decisori sono *downsiani*, se vi è una domanda di BC, e/o il decisore ritiene di poter ottenere riconoscenza dall'erogazione di BC, se le condizioni strutturali sono favorevoli, allora per il decisore è molto vantaggioso adottare appena può provvedimenti BC/CD"²⁵. Dalla teoria emerge dunque che quando si dovessero presentare dei casi di *policy* strutturati nel senso descritto, sarebbe ragionevole attendersi certi tipi di comportamento del decisore pubblico. Questa ragionevole attesa non è certo una concreta aspettativa sui futuri comportamenti, in quanto nelle scienze umane non si può essere mai sicuri di formulare in senso compiuto fatti che avranno a manifestarsi nel futuro. Ma sicuramente possiamo affermare che se l'analisi è esatta, date le premesse teoriche, allora è fortemente probabile che i fatti vadano nel senso indicato. Se si manifestano delle "devianze" dal modello teorico, allora dobbiamo approfondire l'analisi. Il modello, universalizzato, a nostro avviso può subire lievi ma significativi adattamenti, in relazione al livello di governo considerato e in relazione al *policy style*. Formuliamo queste osservazioni in quanto, in adesione al convincimento che ci siamo formati in relazione ai dati rilevati per la ricerca in oggetto e cioè che in determinati situazioni strutturali di *politics*, il modello proposto può necessitare di alcune integrazioni per poter esercitare le sue virtù predittive. Ad esempio, al decisore politico potrebbe non essere sufficiente la sola *aspettativa* di ritorno elettorale per intraprendere un certo corso di azioni, ma potrebbe essere invece necessaria una ragionevole certezza che in funzione delle sue azioni vi siano dei soggetti, determinati o determinabili, che saranno a loro volta disposti ad una concreta controprestazione di natura politica. In alcune realtà, l'elemento discriminante ai fini predittivi diventa dunque il carattere della relazione. Insomma, alcuni contesti politici e

25 A. La Spina - E. Espa, *op. cit.*, p. 118.

istituzionali sembrano caratterizzati da un atteggiamento super o ultra downsiano.

Per l'autore americano, infatti, l'individuo, in quanto razionale è un essere egoista, e che il politico, dovendo attuare delle scelte, sceglie in funzione della ricerca del consenso, non del benessere sociale. Downs: *"Un partito è una squadra omogenea di individui tesi al controllo dell'apparato pubblico (governo) mediante elezioni. La sua funzione nella divisione del lavoro è quella, una volta al potere, di elaborare e realizzare politiche pubbliche. I suoi membri sono tuttavia motivati dal desiderio personale del reddito, prestigio e potere, connessi alla carica. In questo senso, l'assolvimento della funzione sociale è visto come uno strumento per soddisfare ambizioni private"*²⁶. Analogamente, in questo modello, il cittadino non sarà interessato ad altro che alla propria utilità, quindi guarderà alle politiche pubbliche con profondo disinteresse, tranne che per l'utilità che lui stesso ne potrà trarre.

26 A. Downs, *Teoria economica della democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1988, p. 67, - ed. orig. *An economic theory of democracy*, Harper e Row, New York, 1957.

2.2 La valutazione delle politiche pubbliche.

Seguendo la definizione datane da La Spina, valutare gli effetti di una politica "equivale ad esprimere un giudizio sulla capacità di quella specifica policy nel modificare l'oggetto sociale di riferimento"²⁷. Tale assunto implica un processo che si concentra "sull'osservazione, la misurazione e lo studio degli effetti, o impatto, di una politica pubblica"²⁸. Questo processo richiede un'attività analitica molto complessa che, partendo dalla definizione di un vero e proprio disegno di ricerca, cerca di verificare un prima e un dopo l'intervento pubblico, enucleando le possibili relazioni causali, facendo attenzione agli effetti *netti* del processo, cioè depurati da concause dovute non alla *policy* ma al contesto. In questo lavoro emerge con forza la ricerca di causalità chiaramente distinguibili, portando il ricercare ad individuare variabili indipendenti e variabili dipendenti, dentro appunto uno schema logico che ne permette la misurazione e la rappresentazione. In particolare, affermare che una qualche azione ha prodotto degli effetti significa stabilire un nesso causale con ciò che il ricercatore osserva nel mondo esterno. In questa attività bisogna far molta attenzione a non cadere nell'errore logico del *post hoc ergo propter hoc*.

Per Scriven la valutazione consiste in una "ricerca *sistematica sul merito intrinseco (merit), sul merito estrinseco (worth) e sull'importanza di un determinato oggetto (significance); e l'identificazione e la definizione di quattro distinte operazioni di base: attribuire un valore, stabilire una graduatoria qualitativa, dare un voto e collocare una graduatoria qualitativa*"²⁹. Ma alla base dello sviluppo dell'attenzione che il mondo scientifico, e non solo, rivolgono verso la valutazione, vi è, a giudizio di Palumbo³⁰ la crescente perdita di legittimità e credibilità della politica, che cerca di trovare basi di consenso dimostrando il buon esito delle attività svolte. Ma a nostro semplice avviso, vi è anche una domanda di conoscenza oggettiva, scientificamente fondata, su tutto ciò che attiene la sfera

27 A. La Spina - E. Espa, *op.cit.*, p.152.

28 Ibidem, p. 137.

29 M. Scriven, *Logica della valutazione e pratica della valutazione*, in N. Stame (a cura di), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2007, p. 49.

30 Cfr. M. Palumbo, *Il processo di valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2001

pubblica di azione delle istituzioni, in un mondo ormai secolarizzato anche dall'influsso delle principali ideologie. Le prime basi dell'attività di valutazione vengono svolte negli Stati Uniti, a ridosso di programmi volti ad affrontare complessi e ricorrenti problemi sociali. Il compito che viene assegnato alla valutazione è quello di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi, in un'ottica di azione razionale fondata sulla chiara distinzione delle varie parti del ciclo di vita delle politiche. Nella riflessione di Martini e Sisti, la valutazione tende a fornire una risposta alle seguenti domande: *"Ciò che è stato realizzato corrisponde al disegno originario della politica? In che misura produce le conseguenze desiderate? La soluzione di policy adottata serve o non serve a risolvere il problema che intendeva affrontare?"*³¹. La conoscenza prodotta seguendo questi stimoli non è fine a sé stessa, ma cerca di creare apprendimento istituzionale. I due autori coniano quindi la seguente definizione di valutazione: *"Attività tesa alla produzione sistematica di informazioni per dare giudizi su azioni pubbliche, con l'intento di migliorarle"*³². Quest'attività si basa sulla sistematica osservazione di fenomeni, facendo ampio uso di strumenti e tecniche proprie delle scienze sociali e condivise dalla comunità scientifica, tanto da produrre risultati che abbiano un fondamento empirico. Dunque, anche se come in ogni giudizio alla fine bisogna fare dei confronti, l'approccio scientifico richiede di chiarire bene prima su quali basi viene effettuato tale confronto, su cosa si fonda e come si misura. Per Martini e Sisti, una delle principali attività dell'analista valutatore consiste in una attenta mappatura di tutti gli attori della *policy*, perché bisogna essere in grado di capire cosa esattamente ha funzionato, *"quali fattori, comportamenti, eventi, situazioni, hanno aiutato o inibito la produzione degli effetti previsti"*³³. Anche se al contempo ci avvertono che l'osservazione delle politiche pubbliche è un'attività molto complessa, frutto di volontà controverse e di interessi contrapposti. In ogni caso, volendo procedere cercando di evitare quanti più errori possibili, gli autori citati invitano a considerare ogni intervento

31 A. Martini - M. Sisti, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 36.

32 A. Martini - M. Sisti, *op. cit.*, p.33.

33 *Ibidem*, p.33.

di *policy* in termini di un "trattamento" che produce effetti (fattuale), e di confrontarlo con ciò che possiamo ipotizzare sarebbe avvenuto in assenza dell'intervento stesso (controfattuale). Per effetto, gli autori intendono riferirsi "*al cambiamento nella variabile risultato attribuibile in senso causale alla variabile trattamento*"³⁴. Dunque, per la ricostruzione del controfattuale abbiamo bisogno di una "*ragionevole e credibile approssimazione*"³⁵, nella consapevolezza di produrre argomenti in grado di fornire spiegazioni plausibili e/o apprendimento. Da questo tipo di impostazione metodologica scaturisce il c.d. metodo sperimentale ovvero, riprendendo una metodologia propria della sperimentazione clinica, si creano due gruppi casuali (random), uno sottoposto a trattamento e uno di controllo, e si analizzano gli effetti prodotti dall'intervento. I gruppi vengono scelti con criteri simili, devono essere equivalenti, quindi non si procede a casaccio, e successivamente si procede alla randomizzazione. Martini: "*La completa equivalenza pre-trattamento tra i due gruppi rende plausibile attribuire in senso causale al trattamento le differenze nella variabile-risultato che si osservano tra i due gruppi dopo il trattamento*"³⁶. "Comunque questa metodologia non può essere estesa a tutti i casi, anzi è vero il contrario, e cioè può essere usata solo in casi limitati. In generale, di non tutte le politiche pubbliche è possibile valutare gli effetti. Un altro concetto generale, legato a questa impostazione, si sofferma sulla condizione di riproducibilità dell'intervento come caratteristica fondamentale e necessaria per rendere interessante una valutazione sugli effetti.

Per Bezzi³⁷, la ricerca valutativa, che sta alla base della valutazione, deve essere solida, evidente, replicabile, verificabile e si deve basare rigorosa raccolta delle informazioni e della loro successiva analisi. La valutazione viene ricondotta

34 A. Martini - M. Sisti, *L'approccio controfattuale alla valutazione dell'effetto delle politiche*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche*, Formez, Ufficio Stampa ed Editoria, Roma, 2006, p. 37.

35 A. Martini - M. Sisti, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2009 p. 142.

36 A. Martini, *Il metodo sperimentale: un punto di riferimento per la valutazione degli effetti*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche*, Formez, Ufficio stampa ed Editoria, Roma, 2006, p. 53.

37 Cfr. C. Bezzi, *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano, 2003.

nell'ambito del processo decisionale, con la funzione che le è propria di coadiuvare la riduzione della complessità decisionale. Il nodo centrale di ogni ricerca valutativa, per l'autore, risiede nell'esatta definizione dell'*evaluando*, cioè ciò che si valuta, l'oggetto sociale. L'*evaluando* viene definito da un insieme di indicatori valutativi, differenziati e in grado di formare una gerarchia. Gli indicatori posseggono alcune caratteristiche peculiari: sono legati al contesto, hanno natura convenzionale, non sono esportabili hanno un rapporto semantico o probabilistico con il concetto, ovvero l'oggetto della ricerca.

2.3 La valutazione realista.

L'approccio realista alla valutazione, che considereremo nella prospettiva datane da Pawson e Tilley, incontra molti punti di connessione con la tradizione molto sviluppata della sociologia analitica. Rendendo conto sommariamente delle impostazioni teoriche, ricordiamo i punti principali di unione, nella sintesi fornita da Biolcati Rinaldi³⁸, per poi passare ad una veloce disamina dei contributi forniti alla ricerca valutativa. Il primo elemento di unione è riscontrabile nel comune rifarsi alle c.d. teorie di medio raggio, così come elaborate da Merton. A tale elaborazione dottrinale viene fatta risalire la teoria dei meccanismi, così come definiti dallo stesso Merton: *"e cioè i processi sociali che hanno conseguenze specifiche per parti definite della struttura sociale – capaci di articolare le aspettative di coloro che fanno parte del complesso di ruoli, in modo adeguato a ridurre i conflitti di colui che occupa uno status"*³⁹.

Il secondo punto di contatto tra sociologia analitica e valutazione realistica viene riscontrato nella comune preferenza per teorie causali c.d. *generative*, contrapposte alle c.d. teorie causali *sequenziali*. Queste ultime, adottate per esempio nella valutazione con approccio sperimentale, rinviano alla c.d. spiegazione tramite la *scatola nera*, ovvero all'osservazione della sequenza degli eventi, data l'impossibilità di osservarne direttamente le cause. L'approccio generativo va invece in cerca di una spiegazione che mette in luce il particolare meccanismo causale che causa regolarità e dunque evidenzia le relazioni causali. Come ultimo punto di contatto, si evidenzia che *"Sia la valutazione realistica sia la sociologia analitica invitano ad andare oltre i modelli statistici per formulare modelli teorici che mostrino la logica astratta dei processi in atto, ovvero per identificare i meccanismi all'opera"*⁴⁰.

38 Cfr. F. Biolcati Rinaldi, *op. cit.*

39 R. K. Merton, *Teorie e struttura sociale*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 77; ed. orig. *Social theory and social structure*, terza edizione, The Free Press, New York, 1968.

40 F. Biolcati Rinaldi, *op.cit.*, p.9.

Pawson e Tilley⁴¹ dedicano il terzo capitolo del loro testo di riferimento e "manifesto" della valutazione realistica alla formula divenuta famosa: *outcome = mechanism + context*. *"In other words, programs works (have successful outcomes) only in so far as they introduce the appropriate ideas and opportunities (mechanism) to groups in the appropriate social and cultural conditions (contexts). All else in realistic evaluation follows from such explanatory propositions"*⁴². I citati autori forniscono tre chiavi per identificare i meccanismi, andando alla ricerca, se un programma funziona, di cosa in effetti lo faccia funzionare: *"Thus we would expect program mechanism (i) to reflect the embeddedness of the programs within the stratified nature of social reality; (ii) to take the form of propositions which will provide an account of how both macro and micro processes constitute the program; (iii) to demonstrate how program outputs follow from the stakeholders choices (reasoning) and their capacity (resources) to put these into practice"*⁴³. Come ricordato da Biocati Rinaldi, per gli autori del "manifesto" sulla valutazione realistica, i meccanismi devono dare costantemente conto dell'interazione tra il ragionamento dell'attore e le risorse a sua disposizione. Infatti da questa interazione scaturiscono poi il successo o meno dei programmi. Pawson e Tilley: *"Our baseline argument throughout has been not that programs are things that may (or may not) work; rather they contain certain ideas which work for certain subjects in certain situations."*⁴⁴ In conclusione, gli autori riassumono le nuove regole per una valutazione realistica: *"Rule 1: generative causation. Evaluators need to attend to how and why social programs have the potential to cause change; Rule 2: ontological depth. Evaluators need to penetrate beneath the surface of observable inputs and outputs of a program; Rule 3: mechanism. Evaluators need to focus on how the causal mechanisms which generate social and behavioral problems are removed or countered through the alternative causal mechanisms introduced in a social program. Rule 4: context. Evaluators need to understand the context within which problem*

41 Cfr. R. Pawson – N. Tilley, *Realistic evaluation*, Sage, London, 1997.

42 Ibidem, p. 57.

43 Ibidem, p. 66.

44 Ibidem, p. 70.

mechanisms are activated and in which program mechanisms can be successfully fired. Rule 5: outcomes. Evaluators need to understand what the outcomes of an initiative are and how they are produced. Rule 6: CMO configurations. In order to develop transferable and cumulative lessons research, evaluators need to orient their thinking to context-mechanism-outcome pattern configurations (CMO configurations). Rule 7: teacher-learner processes. In order to construct and test context-mechanism-outcome pattern explanations, evaluators need to engage in a teacher-learner relationship with program policy makers, practitioners and participants. Rule 8: open systems. Evaluators need to acknowledge that programs are implemented in a changing and permeable social world, and that program effectiveness may thus be subverted or enhanced through the unanticipated intrusion of new contexts and new causal powers⁴⁵ .

Le tesi sostenute dagli autori sopra citati, vogliono contribuire a creare un nuovo filone di ricerca valutativa, in contrapposizione a quella fondata sui modelli controfattuali. Ora per Martini⁴⁶, se è indubbio che le domande cui tentano di fornire risposte esaurienti i due tipi di approcci sono diverse, questo non necessariamente deve farci propendere per una contrapposizione degli stessi. Martini non esclude dunque diversi gradi di approfondimento nella ricerca valutativa, ma tiene ad affermare la supremazia logica dell'approccio controfattuale, in quanto " *Se non si sa se un effetto c'è oppure no, dubitiamo sia utile (o possibile) cercarne spiegazioni; non crediamo sia sensato interrogarsi sul perché di qualcosa di cui non si conosce neppure il segno*"⁴⁷. Più nel merito, viene contestata la difficoltà di procedere ad un'indagine sui beneficiari delle politiche e in quale contesto, perché richiederebbero una grandissima mole di dati disaggregati molto difficili da reperire sul campo. Allora, in analogia a quanto già avviene in altri campi scientifici, Martini considera possibile una collaborazione: " *La ricerca bio-medica è un esempio dell'uso congiunto delle due logiche, una basata sulla scoperta di meccanismi e l'altra sull'osservazione di regolarità*

45 Ibidem, p. 215 e ss.

46 Cfr. A. Martini, *Una critica della valutazione realista*, <http://www.prova.org/contributi-metodologici/UNA%20CRITICA%20DELLA%20VALUTAZIONE%20REALISTA.pdf>.

47 Ibidem, p. 3.

*empiriche. Lo sviluppo di nuovi farmaci si basa tanto sull'identificazione dei meccanismi biologici che spiegano perché una certa molecola produce certe alterazioni, quanto sul ricorso alla sperimentazione clinica, che si basa non su meccanismi ma su inferenza derivante da regolarità empiriche. E queste regolarità empiriche sono interpretabili come "causali" proprio perché sono stati eliminati i fattori di confondimento mediante l'utilizzo della randomizzazione."*⁴⁸

48 Ibidem, pp. 6-7.

CAPITOLO 3: L'analisi normativa.

3.1 Introduzione.

Il presente capitolo ripercorrerà l'evoluzione storica della normativa nazionale e regionale nel campo energetico, dettagliando lo sviluppo della stessa sulla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Questa particolare *policy* verrà analizzata in prospettiva comparata ed evidenziando la direttrice evolutiva seguita dal centro alla periferia.

L'analisi verrà condotta, con vari livelli di approfondimento, sulla normativa e sugli atti di programmazione delle regioni italiane, avendo come fine l'analisi di un particolare *case history*, riconducibile all'analisi della politica energetica della Regione siciliana.

L'idea di fondo, ovvero la *teoria* che guida questa parte di ricerca, da sottoporre ad analisi scientifica, si basa sull'idea di ritenere altamente probabile una diretta influenza di *better regulations, ovvero di worst regulations* nello sviluppo di iniziative imprenditoriali ovvero nella penetrazione territoriale di iniziative afferenti la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Esaminando le scelte dei *policy makers ricostruiremo* uno spaccato del rapporto che lega politiche energetiche, istituzioni e sviluppo locale.

Dall'esame degli atti, appunto normativi e programmatici, cercheremo di risalire per quanto possibile alle *policies* dei decisori regionali, esprimendo un giudizio alla luce delle teorie sviluppate in ambito della *policy analysis per il caso preso in esame*.

3.2 L'evoluzione della normativa nazionale alla luce delle direttive comunitarie.

La politica comunitaria si è sempre preoccupata di creare degli indirizzi comuni ai Paesi membri in tema di energia, intervenendo con delle direttive o fissando in Trattati dei principi guida. Le preoccupazioni europee, ma anche nazionali, aumentano e si chiariscono nella loro drammatica contingenza, all'indomani della crisi petrolifera dei primi anni '70. In quel frangente il vecchio continente si scopre troppo dipendente da una singola fonte di approvvigionamento e troppo esposto dall'estero. Da qui scaturiscono i principi di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e di diversificare sia le fonti di approvvigionamento che le fonti di produzione. Queste preoccupazioni fanno il paio con la nascita e lo sviluppo di una maggiore sensibilità per il rispetto dell'ambiente e per la qualità della vita, intesa anche come maggiore sensibilità alla stessa qualità dell'ambiente. Le prime direttive ad impattare in modo sostanziale sul sistema italiano dell'energia e del gas sono quelle che hanno previsto la liberalizzazione dei mercati interni. Infatti con il c.d. "decreto Bersani" (D.lgs. n. 79/99) viene scardinato il monopolio statale succedutosi alle politiche di nazionalizzazione degli anni '60. Il cammino della liberalizzazione è continuato fino ad anni recenti e pressoché completato con la legge n. 125/2007. Queste norme rivestono un particolare rilievo per i temi legati alle energie rinnovabili, perché viene riconosciuto il ruolo di una miriade di potenziali produttori che possono produrre e vendere energia, sfruttando le reti esistenti. Possiamo anzi affermare che questo passaggio costituisce il presupposto per lo sviluppo di un intero settore. Ma il punto di svolta si realizza all'indomani dell'approvazione a livello internazionale del Protocollo di Kyoto, trattato sottoscritto negli anni '90 ed entrato in vigore nel 2005. Con esso la comunità internazionale si prefigge l'obiettivo di abbattere le emissioni in atmosfera dei gas climalteranti, cioè dei gas considerati tra i principali imputati dell'effetto serra, riducendo contemporaneamente in percentuale sulle emissioni totali, nei vari paesi firmatari le future emissioni in relazione ad un anno base, convenzionalmente stabilito nel 1990. L'Europa si dota allora della direttiva 2003/87/CE, dove vengono appunto

trasfusi gli obiettivi derivanti dalla stipula del predetto Protocollo. A questo punto si comincia a delineare un quadro completo di azione, che vede nello sviluppo della produzione di energia elettrica e di calore dalle fonti rinnovabili come una strada obbligata da percorrere per l'ottenimento dei vari obiettivi energetici che si è scelto di prefissarsi. Già con la direttiva 2001/77/CE è chiaro che le rinnovabili possono garantire un grande apporto per il raggiungimento del traguardo. Tale direttiva viene recepita in Italia dal D. lgs. n. 387/2003, che riguarda proprio la promozione dell'energia elettrica rinnovabile nel mercato domestico. Tra gli strumenti che il legislatore sceglie per rafforzare un'azione sinergica focalizzata all'obiettivo, vi è la scelta accordata verso una semplificazione e una decentralizzazione amministrativa, prevedendo nell'art. 12 l'approvazione di un'unica autorizzazione in ambito regionale, in un unico procedimento governato dalla conferenza di servizi, per conseguire i permessi di costruire e gestire gli stessi impianti di generazione. Lo Stato, pur riservandosi il diritto di stabilire i principi e le regole fondamentali della materia, individua nel livello regionale la dimensione idonea alla razionalizzazione ed accelerazione delle procedure autorizzative. La procedura unica da attuarsi all'interno di una conferenza di servizi, avrebbe dovuto garantire la celerità dei procedimenti nell'ottica di agevolare i cittadini e le imprese interessate a sfruttare gli incentivi economici che nel frattempo verranno proposti e, al contempo, da garantire l'esame accurato delle istanze attraverso un esame congiunto da parte di varie amministrazioni o rami della stessa. Tale obiettivo, però, è sostanzialmente fallimentare, come affermato in uno studio per ASTRID da Farì⁴⁹. Questo autore si chiede altresì se l'insuccesso sia da imputare alla norma stessa, ovvero alla sua applicazione concreta, avviluppata all'interno di svariate norme regionali e soggetta al confronto con varie strutture e prassi amministrative. Questa situazione fa sì che si determini una sostanziale incertezza normativa, e questo come dato nazionale e dunque contesto generale di riferimento. La frammentazione a livello regionale ha determinato lo sviluppo di norme molto

49 Cfr. A. Farì, *Il procedimento di autorizzazione per gli impianti da fonti energetiche rinnovabili. Complessità e spunti di riflessione*, <http://www.astrid-online.it/clima--ene/note-e-con/A.Far---articolo-rinnovabili-astrid--def.pdf>.

diverse tra loro, e spesso anche molto lontane dallo stesso dettato legislativo. Prova ne sia il cospicuo contenzioso costituzionale sviluppatosi tra stato e regioni su questo argomento. Ma tra i problemi collegati alla norma, lo studio rappresenta anche la mancanza di un'adeguata programmazione sia nazionale che regionale. Tale gap si sarebbe infatti recuperato solo in anni recenti.

3.3 La nascita del decentramento normativo e della programmazione nel settore energetico.

Come visto nel paragrafo precedente, agli inizi degli anni '90 si assiste ad un processo parallelo di liberalizzazione e privatizzazioni del settore dell'energia (elettricità e gas), a cui si affianca un decentramento legislativo e amministrativo a favore delle regioni. Il 9 gennaio del 1991 vengono alla luce le leggi n. 9 e n. 10, aventi rispettivamente ad oggetto "Norme per l'attuazione del nuovo Piano energetico nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali" e "Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia". In particolare, con il c.2 dell'art. 5 della L. n. 10/1991 si obbligano le regioni e le province autonome a redigere, entro centottanta giorni, un piano energetico relativo all'uso delle fonti rinnovabili di energia. Ma le regioni e le province autonome avrebbero dovuto altresì, congiuntamente all'ENEA, individuare i bacini che in base a determinati parametri, avrebbero potuto costituire "aree più idonee ai fini della fattibilità degli interventi di uso razionale dell'energia e di utilizzo delle fonti rinnovabili dell'energia". Con la sentenza n. 483/1991 la Corte costituzionale aveva modo di sottolineare che la predetta normativa costituiva "... *un preminente interesse nazionale, di carattere generale, non suscettibile di frazionamento a livello locale, nel presupposto della rispondenza del risparmio energetico ad esigenze unitarie dell'economia del paese*". Successivamente, in applicazione della legge delega n. 59 del 15 marzo 1997, veniva emanato il D.lgs. n. 112/1998 che, al capo V, prevedeva il riparto e il conferimento delle funzioni dallo Stato alle regioni e agli enti locali in materia

di "Ricerca, produzione, trasporto e distribuzione di energia", inclusa la possibilità di autorizzare le linee di trasporto dell'energia inferiori ai 150 KW e di poter autorizzare la costruzione di centrali di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, da rifiuti e da fonti convenzionali fino a 300 MWt. Infine, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), viene modificato l'art. 117 Costituzione e alle regioni viene riconosciuta potestà legislativa concorrente anche in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; Lo Stato si riserva la potestà di determinare con legge i principi fondamentali. Le funzioni amministrative connesse vengono attribuite dall'art. 118 ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Successivamente, anche se con notevoli ritardi rispetto all'entrata in vigore delle leggi nazionali, le Regioni iniziano ad esercitare le loro prerogative, sia legislative che di programmazione.

Quadro sinottico della principale normativa nazionale nel settore elettrico.

Legge 10/91: ha assegnato alle Regioni compiti più decisionali, delegati in misura diversa alle Province. La Legge prevede anche la preparazione dei Piani Energetici Regionali (art. 5).

Legge 59/98: prevede il trasferimento alle Regioni e agli Enti locali delle competenze e delle risorse necessarie a condurre e gestire la politica energetica.

Decreto legislativo 112/98: conferisce alle Regioni e agli Enti locali funzioni e compiti amministrativi dello Stato. La Regione è "destinatario provvisorio" delle funzioni ad essa trasferite; è tenuta a determinare con legge regionale le funzioni amministrative che restano di sua competenza, provvedendo contestualmente a conferire tutte le altre agli Enti locali e talvolta alle autonomie funzionali (quali Camere di Commercio, Agenzie Regionali per la Protezione dell'ambiente (ARPA)).

Decreto legislativo 96/99: stabilisce una ripartizione delle funzioni amministrative tra Regioni ed Enti locali, valida fino all'entrata in vigore di ciascuna legge regionale.

Decreto legge 23/05/2000 n. 164: attuazione della direttiva 98/30/CE relativa a "Norme comuni per il mercato interno del gas".

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3: Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione: stabilisce che risultano materia di legislazione concorrente la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia.

Decreto legge 7 febbraio 2002, n. 7: misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale. Convertito in Legge n. 55/2002

Accordo 20 giugno 2000: intese inter istituzionali tra Stato, Regioni ed Enti locali.

Accordo Conferenza Unificata (5 settembre 2002) Stato, Regioni ed Enti locali per l'esercizio dei compiti e delle funzioni di rispettiva competenza.

Decreto legislativo 29 dicembre 2003 n. 387. Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità

Legge 27 febbraio 2009 n. 13. Conversione in legge con modificazioni del decreto legge n. 208/2008, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente, art. 8 *bis*.

<p>Decreto ministeriale 6 agosto 2010. Incentivazione della produzione di energia elettrica mediante conversione fotovoltaica della fonte solare</p> <p>Decreto ministeriale 10 settembre 2010, pubblicato nella G.U. n. 219 del 18 settembre 2010. Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili</p>
<p>Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28. Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE</p>
<p>Decreto ministeriale 5 maggio 2011, pubblicato nella G.U. n. 109 del 12 maggio 2011. Incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici (c.d. "quarto conto energia")</p>
<p>Decreto ministeriale 14 gennaio 2012, pubblicato nella G.U. n. 37 del 14 febbraio 2012. Approvazione della metodologia che, nell'ambito del sistema statistico nazionale in materia di energia, è applicata per rilevare i dati necessari a misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi nazionali in materia di quote dei consumi finali lordi di elettricità, energia per il riscaldamento e il raffreddamento, e per i trasporti coperti da fonti energetiche rinnovabili</p>
<p>Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1. Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività (Decreto "Crescitalia"), Artt. 13-24</p>

Figura 1

Come possiamo constatare dall'esame della tab. 2, la prima regione che adotta un proprio Piano energetico è la Toscana, nel 2000, ma bisognerà attendere la fine del decennio per vedere anche in Sicilia un Piano energetico

Tabella 2 *Piani Energetici Regionali*

REGIONE/PROVINCIA	DOCUMENTI PROGRAMMAZIONE	SITUAZIONE
ABRUZZO	Piano Energetico Regionale	Approvato dalla Giunta regionale nel 2009
BASILICATA	Piano Energetico Ambientale regionale Piano di Indirizzo Energetico Ambientale regionale	Approvato dal Consiglio regionale nel 2001 Approvato dal consiglio regionale nel 2010
BOLZANO	Piano Energetico Ambientale Provinciale	Approvato dalla Giunta provinciale nel 1997
CALABRIA	Piano Energetico Ambientale Regionale	Approvato dal Consiglio regionale nel 2005
CAMPANIA	Piano Energetico Ambientale Regionale	Approvato dalla Giunta regionale nel 2009
EMILIA ROMAGNA	Piano Energetico Ambientale Regionale	Approvato dalla Consiglio regionale nel 2002, aggiornato nel 2007
FRIULI	Piano Energetico Ambientale Regionale	Approvato dalla Giunta regionale nel 2007

LAZIO	Piano Energetico Ambientale Regionale	Approvato dalla Giunta regionale nel 2001, aggiornato nel 2008
LIGURIA	Piano Energetico Ambientale Regionale	Approvato dal Consiglio regionale nel 2003
LOMBARDIA	Piano Energetico Ambientale Regionale Piano d'Azione per l'energia	Approvato dalla Giunta regionale nel 2003 2007
MARCHE	Piano Energetico Ambientale Regionale	Approvato dal Consiglio regionale nel 2005
MOLISE	Piano Energetico Ambientale Regionale	Approvato dal Consiglio regionale nel 2006
PIEMONTE	Piano Energetico Ambientale Regionale Relazione programmatica sull'Energia	Approvato dal Consiglio regionale nel 2004 Approvato dalla Giunta regionale nel 2009
PUGLIA	Piano Energetico Ambientale Regionale	Approvato dalla Giunta regionale nel 2007

SARDEGNA	Piano Energetico Ambientale Regionale Piano d'Azione regionale per le energie rinnovabili	Approvato dalla Giunta regionale nel 2003, aggiornato nel 2006 Approvato dalla Giunta regionale nel 2012
SICILIA	Piano Energetico Ambientale Regionale	Approvato dalla Giunta regionale nel 2009
TOSCANA	Piano Energetico Ambientale Regionale Piano di indirizzo Energetico regionale 2007-2010	Approvato dal Consiglio regionale nel 2000 Approvato dal Consiglio regionale nel 2008
TRENTO	Piano Energetico Ambientale provinciale	Approvato dalla Giunta regionale nel 2003
UMBRIA	Piano Energetico Ambientale Regionale	Approvato dalla Giunta regionale nel 2004
VALLE D'AOSTA	Piano Energetico Ambientale Regionale	Approvato dal Consiglio regionale nel 2003
VENETO	Piano Energetico Ambientale Regionale	Approvato dalla Giunta regionale nel 2005

Fonte: ENEA, Osservatorio politiche energetico-ambientali regionali e locali
<http://enerweb.casaccia.enea.it/enearegioni/UserFiles/Pianienergetici/pianienergetici.ht>

Intanto il 5 giugno 2001, a seguito della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome (allegato n. 1) veniva firmato un Protocollo con il fine dichiarato di concertare e coordinare, a livello locale, politiche di contenimento e riduzione dell'emissione in atmosfera dei gas serra. Tali obiettivi erano da raggiungere, principalmente, attraverso lo strumento dei Piani Energetico Ambientali, da definire entro il 2002. Dalla tabella n. 1 risulta che solo quattro Regioni, compresa la Toscana, e la Provincia autonoma di Bolzano, riescono a conformarsi a tale documento. Vedremo più oltre l'importanza della tempistica nell'approvazione di idonee normative locali in campo dell'energia, quando confronteremo l'interfaccia della promozione nazionale attraverso l'incentivazione economica a sostegno del settore.

I principali pilastri dell'attività regionale in campo energetico sono⁵⁰:

- Promozione e sostegno normativo, legislativo ed economico per lo sviluppo delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico;
- Attivazione e realizzazione dei programmi ministeriali;
- Attivazione e sviluppo dei programmi europei con i fondi comunitari;
- Elaborazione e realizzazione dei Piani Energetici Regionali;

I riferimenti dei Piani Energetici sono costituiti da:

- dal quadro normativo europeo nazionale e regionale;
- dagli obiettivi del Protocollo di Torino, in cui le Regioni si sono impegnati nella definizione dei PEAR comprensivi degli obiettivi nazionali per la riduzione dei gas serra;
- dalla correlazione con gli strumenti di programmazione, con particolare riferimento a quelli delle qualità dell'aria e della gestione dei rifiuti;

⁵⁰ Cfr. ENEA, *Situazione e Indirizzi Energetico-Ambientali Regionali*, 2007, <http://enerweb.casaccia.enea.it/enearegioni/userfiles/AttivitaENEA/attivitaENEA.htm>.

Dai bilanci energetici nazionali e regionali nonché dai relativi scenari tendenziali.

A giudizio dei ricercatori dell'ENEA, *" A questo riguardo le Regioni hanno saputo originalmente tradurre gli obiettivi nazionali di contenimento delle emissioni di CO₂ in indirizzi di Piano Energetico (che per questo motivo è divenuto energetico-ambientale) evidenziando entità ed efficacia ambientale delle varie opzioni e scelte tecnologiche previste negli scenari di Piano."*⁵¹

Il quadro di riferimento sulle politiche adottate in ambito regionale va completato con lo schema della legislazione adottata e riportata in appendice (allegato n. 2). Quasi tutte le regioni hanno emanato le loro leggi regionali in merito alla materia energetica. Nelle leggi regionali sono definiti i compiti regionali, provinciali e locali, provvedendo ad ampliare le responsabilità e le capacità decisionali presso le amministrazioni del territorio. Le leggi regionali sono impostate tenendo conto degli indirizzi della politica energetica nazionale e di quella dell'Unione Europea, con la finalità di promuovere lo sviluppo sostenibile.

I principali obiettivi che sono previsti dalle legislazioni regionali riguardano il risparmio energetico con il miglioramento dell'efficienza, lo sviluppo delle fonti endogene rinnovabili, la riduzione delle emissioni inquinanti, la promozione delle attività di ricerca applicata, l'innovazione ed il trasferimento tecnologico per sistemi ad alta efficienza energetica. Il lavoro compiuto dalle Amministrazioni regionali, nell'elaborazione delle politiche energetiche, ove svolto con serietà e dedizione, ha comportato, da un lato, la pronta risposta agli stimoli intervenuti da fattori esterni e da ambiti sia statali che dall'Unione europea, dall'altro uno studio sui vari sistemi energetici regionali, tenendo conto non solo della composizione dell'offerta e della domanda di energia (c.d. bilanci energetici regionali), ma la qualità e quantità della diversa composizione di questa domanda e offerta di energia, ma anche l'analisi dei fattori socio-economici, storici e geografici propri di ogni realtà territoriale. Possiamo infatti affermare, con Prontera che *" Il settore elettrico rappresenta un'area particolarmente interessante in cui analizzare l'evoluzione del governo locale, per diversi motivi.*

⁵¹ Ibidem.

Infatti, gli enti locali possono intervenire come fornitori del servizio (distribuzione e vendita), possono costituire società per la produzione di energia e, attraverso il ricorso alle fonti rinnovabili o alla produzione distribuita da fonti convenzionali (centrali di piccola-media taglia), possono intervenire per trasformare i sistemi economici e produttivi del territorio impostando nuove traiettorie di sviluppo locale."⁵² La policy energetica ha dunque riguardo, in senso generale, ad aspetti connessi alla tutela del paesaggio e del territorio, unitamente allo sviluppo economico e produttivo, ma nel particolare si occupa, propriamente, della scelta politica da attribuire alla composizione della domanda di energia, rinvenibili nell'uso razionale dell'energia e nel risparmio energetico, e nella composizione dell'offerta, attraverso decisioni in merito alle tipologie di insediamenti produttivi e di impianti per la produzione, trasformazione e trasporto dell'energia nel proprio territorio.

Le regioni, attraverso lo strumento del Piano Energetico Regionale, hanno avuto ed hanno a disposizione la principale leva di *policy* per indirizzare, coordinare e regolare gli interventi in campo energetico nel proprio territorio. Detti piani costituiscono un fondamentale quadro di riferimento sia per i soggetti pubblici che privati, contenendo le linee di sviluppo sia di breve che di lungo periodo, gli strumenti disponibili per lo sviluppo del settore, unitamente ai vincoli ai quali si pensa di sottoporre le iniziative settoriali. Per sua natura questa programmazione assume un connotato di intersettorialità, non solo perché lo studio del sistema di domanda e di offerta elettrica viene inserito all'interno dello sviluppo della tutela ambientale e paesaggistica del territorio di riferimento, ma anche perché ad essa vanno rapportati tutti i piani più pregnanti da un punto di vista di utilizzo del territorio, dal piano dei rifiuti a quello dei trasporti, dallo sviluppo locale alla gestione delle risorse idriche.

La *vision* va necessariamente rapportata agli obiettivi di Kyoto, quindi sono in se stessi pensati in un'ottica di tutela ambientale, anche se a largo raggio. Secondo gli esperti dell'ENEA il piano è innanzitutto un atto "politico", il cui corpo centrale

⁵² A. Prontera, *Politiche energetiche e governo locale. Il caso delle Marche*, "Le Istituzioni del Federalismo" n. 3/4, Rivista di studi giuridici e politici, Bologna, p. 1.

è costituito dalle scelte strategiche che vengono operate dalla regione, quindi è un atto eminentemente libero nei contenuti, non vincolato a schemi prestabiliti. Ciononostante, andrebbe fatta una distinzione tra documento di studio, che precede ed affianca il Piano, e il Piano Energetico Ambientale vero e proprio. Il documento di studio dovrebbe almeno contenere un quadro conoscitivo del sistema economico e sociale, ambientale ed energetico della regione, attraverso:

La contabilità energetica regionale costituita dai bilanci energetici;

- L'analisi della domanda, per settori e fonti e dell'offerta;
- La valutazione delle emissioni inquinanti per fonti e per settori;
- L'analisi e la valutazione del sistema energetico.

Il Piano dovrebbe invece ricomprendere:

- Obiettivi strategici;
- Interconnessione con altri settori e piani regionali;
- Risorse finanziarie,
- Programmi e progetti da realizzare,
- Coinvolgimento delle varie strutture amministrative;
- Strumenti operativi e gestionali,
- Soggetti partecipanti,
- Strumenti e tempi di verifica;

"In definitiva, punto fondamentale di snodo nel processo di decentramento in campo energetico-ambientale, è l'affermarsi di una prassi programmatica regionale, esplicitatesi attraverso un Piano Energetico Ambientale Regionale,

*pienamente integrato nel Piano Regionale di Sviluppo e collegato alle altre pianificazioni settoriali in una ottica di sviluppo sostenibile*⁵³.

Il necessario e comune punto di partenza dell'analisi della situazione energetica territoriale si trova nella possibilità di poter utilizzare dati certi, rilevati regolarmente, e confrontabili. Questi dati, utilizzati per la formazione dei bilanci energetici, permette di effettuare studi comparati sul settore energetico regionale.

⁵³ Cfr. *La pianificazione energetica regionale e locale, aspetti metodologici e stato dell'arte*, ENEA, <http://old.enea.it/com/web/news/attiv/07rappian.pdf>.

CAPITOLO 4: Regioni a confronto.

4.1 Il Veneto.

Iniziamo dalla Regione Veneto, dove nel 2005 la Giunta adotta il PER, con l'intento di poter intervenire con politiche pubbliche volte a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, tutelare l'ambiente e la salute, incrementare la competitività dei mercati energetici. Il punto di partenza viene correttamente individuato prendendo in esame i dati sul bilancio energetico al 2000, con dati forniti da ENEA. Dall'analisi di questi ultimi, il PER assume l'evidenza che per garantire una maggiore sicurezza energetica si può intervenire sulle sole leve del potenziamento delle fonti di produzione rinnovabili e dalla possibile valorizzazione dei rifiuti. L'analisi svolta prende in esame non solo dati quantitativi, ma evidenzia come le politiche in oggetto richiedano un confronto con le vigenti normative ambientali, decidendo quali linee di sviluppo privilegiare e quali costi poter eventualmente sostenere. Il PER individua nel contesto regolativo un asset strategico da poter far valere al fine di guidare lo sviluppo per il conseguimento di determinati obiettivi. Come metodologia di redazione, la Giunta ha voluto conformarsi da un lato al quadro normativo nazionale, individuando negli incentivi statali la leva principale che agisce sul settore, dall'altro ha voluto delineare un percorso di condivisione e coordinamento delle esigenze degli stakeholders locali, siano essi consumatori finali, produttori, distributori, consulenti ecc. Ad ogni soggetto è stato richiesto di esprimersi in ordine sia alle strategie che sugli strumenti da adottare. All'interno del Piano vengono così riportate le osservazioni presentate da Confindustria, da Confartigianato, dal Codacons e dai sindacati, dalle associazioni ambientaliste, dalle Università. Le politiche regionali hanno riguardato la definizione di un coerente quadro normativo e programmatico. La normativa è intervenuta nei campi del risparmio energetico, sullo sviluppo delle rinnovabili, sulla gestione degli incentivi delegati dallo Stato. Uno dei primi provvedimenti normativi risale addirittura al 1979, con la l.r. n. 71/79, che interveniva sulla gestione delle risorse idriche. Successivamente, con la legge n. 29/1983, si comincia a pensare allo sviluppo della produzione rinnovabile,

territorialmente distribuita, come fonte di vantaggio per lo sviluppo economico, in quanto importante driver nella riduzione dei costi industriali. Con le leggi n. 8 del 1983 e del 1984 si disciplinavano i primi provvedimenti nazionali di delega amministrativa sul settore energetico. Nel 1993 e nel 1996 si interveniva sull'incentivazione del risparmio energetico. Nello stesso decennio, anni 80-90, la regione interveniva con diverse misure rivolte alla tutela ambientale e alla disciplina del settore dei rifiuti. Con la legge n. 24 del 1991 si interviene per la regolamentazione delle autorizzazioni alle linee fino a 150 KV, attribuendone successivamente le competenze alle province, e si disciplina l'intero iter autorizzativo. Tra il 1999 e il 2002 viene introdotta e disciplinata la normativa europea sulla V.I.A., prevedendo che la stessa autorizzazione sia preventivamente corredata da una S.I.A., uno studio di impatto ambientale che i produttori hanno l'obbligo di redigere e di far conoscere al territorio interessato, in modo da coinvolgere la cittadinanza nei procedimenti amministrativi.

Nell'anno 2000, con la legge n.25, vengono emanate le norme per la pianificazione energetica, lo sviluppo delle rinnovabili e del risparmio energetico. La programmazione regionale dovrà tener conto del processo di decentramento amministrativo iniziato nel 1997, e proseguito nel 2001 con la legge n. 11 che ha recepito le norme del decreto legislativo n. 112/98. In questo quadro, l'ente regionale assume compiti di programmazione e di coordinamento, demandando principalmente alle province dei compiti amministrativi sulla gestione dei compiti in materia energetica. Le fonti rinnovabili principalmente presenti sul territorio sono quelle idriche e delle biomasse, infatti a questi settori sono dedicate innumerevole norme, costantemente monitorate e aggiornate. Nella tabella che segue riportiamo le principali decisioni assunte dalla Regione Veneto in merito alla gestione degli iter autorizzativi per le fonti rinnovabili e per le connesse autorizzazioni ambientali.

Tabella 1

<p>Competenze ai fini del procedimento autorizzativo unico ex art. 12 D.lgs. n.387/2003 (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>Regione</p>
<p>Competenze ai fini delle procedure di valutazione ambientale collegate (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>Regione e Provincia</p>
<p>Individuazione di aree non idonee adottate dalle Regioni per gli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili al 30/06/2013</p>	<p>Biomasse, biogas, fotovoltaico, idroelettrico. LR n.7 18/03/2011 (art. 4, c.3) DCR n.5 31/01/2013 DCR n. 38 02 05 2013 DCR n. 42 03 05 2013</p>
<p>Programmazione energetica regionale e recepimento obiettivi DM 15 marzo 2012 (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>DGR n.7 28 01 2005</p>
<p>Autorità competente nel procedimento autorizzativo unico per gli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>LR n.11 13/4/2001 Regione</p>
<p>Atti di definizione degli oneri istruttori per i procedimenti autorizzativi (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>LR n.7 18/03/2011 Gli oneri sono rapportati al valore degli interventi in misura pari allo</p>

	0,025% dell'investimento
Atti di disciplina regionale per i procedimenti autorizzativi (assetto al 30/06/2013)	DGR n.453 02/03/2010 e s.m.i. Competenze e procedure per l'autorizzazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili
Soglie e tipologie per l'applicazione della PAS agli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili (assetto al 30/06/2013)	DGR n.453 2/3/2010 LR n.13 08/07/2011 (art. 10) - biomasse 200kw; - eolico 60 Kw, - biogas 250 Kw; - fotovoltaico 1 Mw; - idroelettrico 100 Kw;
Autorità competenti nelle procedure di valutazione ambientale (VA e VIA) per gli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili (assetto al 30/06/2013)	Regione LR n.10 26/03/1999 e s.m.i. (art. 4 e 27 c. 3 bis); DGR n. 575 03 05 2013 (allegato A)
Atti regionali con disposizioni di coordinamento tra Autorizzazione Unica e procedure di valutazione ambientale (assetto al 30/06/2013)	Nessuna.
Ulteriori interventi di regolazione regionale per la realizzazione di impianti alimentati da biomasse (assetto al 30/06/2013)	LR n.8/2006 e smi: disciplina il sostegno alla produzione e all'uso delle biomasse legnose per scopi energetici. DGR n.1391/2009: Disposizioni procedurali per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di

	<p>energia da biomassa e biogas da produzioni agricole, forestali e zootecniche.</p> <p>DGR n.1620/2009: contratto-tipo di filiera per la fornitura di biomassa ai soggetti incaricati del trattamento.</p> <p>DGR n.2272/2009: Disciplina riguardante l'utilizzo di materiali fecali ai fini della produzione di energia.</p> <p>DGR n.2062/2010: disciplina utilizzi alternativi dei sottoprodotti dei processi di vinificazione delle uve dei produttori vitivinicoli.</p> <p>Decreto n.9/2011: documentazione utile ai fini del rilascio dell'Autorizzazione Unica alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia alimentati da biomassa e biogas entro i limiti dell'art. 272 del D.lgs. n.152/2006.</p>
<p>Interventi di regolazione regionale per la realizzazione di impianti fotovoltaici (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>LR n.11 13/4/2001 (art. 42, c. 2 bis)</p> <p>LR n.13 8/7/2011 (art 10),</p> <p>DGR n.827 15/5/2012</p> <p>DGR n.1050 05/06/2012: criteri per ottenere la classificazione di terreno abbandonato da almeno 5 anni.</p> <p>LR n.10 del 27/1/2010: disposizioni in materia di autorizzazione e realizzazione di impianti fotovoltaici</p>

Ulteriori interventi per la realizzazione di impianti idroelettrici (assetto al 30/06/2013)	DGR n.3493 del 30/12/2010 e DGR n.2100 del 7/12/2011: impianti idroelettrici > 100 kW, disposizioni procedurali in attuazione del DM 10/9/2010
---	--

Fonte: adattamento da GSE, Gestore Servizi Elettrici, *Regolazione regionale della generazione elettrica da fonti rinnovabili*, 2013, <http://www.gse.it/it/Dati%20e%20Bilanci/Studi/Pagine/default.aspx>

4.2 La Lombardia.

Anche in questo caso, i dati di partenza sono estrapolati dal bilancio energetico fornito da ENEA, elaborate su base 1999 ed aggiornate nel 2001/02. La Lombardia è caratterizzata da un alto consumo pro-capite di energia, superiore a quello della media nazionale. Analizzando i dati dei consumi e delle produzioni, si proiettano previsioni di crescita fino al 2010. Nel duemila il consiglio regionale detta le seguenti linee di politica energetica della regione : *"il Piano Energetico Regionale si pone l'obiettivo di assicurare il fabbisogno energetico lombardo, che rappresenta il 20% di quello nazionale, massimizzando l'uso delle fonti di approvvigionamento basate sulle risorse locali (impiego di biomasse o rifiuti per la produzione combinata di energia elettrica e di calore, sviluppo del comparto solare e fotovoltaico, ottimizzazione dell'idroelettrico) e di sviluppare l'uso di combustibili puliti nel sistema dei trasporti e del riscaldamento, migliorando l'efficienza energetica nei settori che presentano ancora forti margini di miglioramento, come il settore civile e terziario."*⁵⁴ La programmazione in campo energetico viene ad essere collegata ad altri strumenti di programmazione, quali il Piano di Sviluppo Regionale e il DPEFR (documento di programmazione

54

<http://www.ors.regione.lombardia.it/resources/pagina/N11fff88dd7bafb50568/N11fff88dd7bafb50568/ProgrammaEnergeticoRegionale.pdf>

economico finanziaria regionale). Sin da subito si tenta di coniugare le innovazioni legislative nazionali quali incentivazione alla produzione da fonti rinnovabili e riforma del Titolo V con il sistema di interessi e bisogni del territorio amministrato. In quest'ottica vengono elaborati i seguenti obiettivi strategici:

- ridurre il costo dell'energia per contenere i costi per le famiglie e per migliorare la competitività del sistema delle imprese;
- ridurre le emissioni climalteranti ed inquinanti, nel rispetto delle peculiarità dell'ambiente e del territorio;
- promuovere la crescita competitiva dell'industria delle nuove tecnologie energetiche;
- prestare attenzione agli aspetti sociali e di tutela della salute dei cittadini collegati alle politiche energetiche, quali gli aspetti occupazionali, la tutela dei consumatori più deboli ed il miglioramento dell'informazione, in particolare sulla sostenibilità degli insediamenti e sulle compensazioni ambientali previste;

Tali obiettivi sono stati poi tradotti in precise linee d'intervento:

- ridurre la dipendenza energetica della Regione, incrementando la produzione di energia elettrica e di calore con la costruzione di nuovi impianti ad alta efficienza;
- ristrutturare gli impianti esistenti elevandone l'efficienza ai nuovi standard consentiti dalle migliori tecnologie;
- migliorare e diversificare le interconnessioni con le reti energetiche nazionali ed internazionali in modo da garantire certezza di approvvigionamenti;
- promuovere l'aumento della produzione energetica a livello regionale tenendo conto della salvaguardia della salute della cittadinanza;
- riorganizzare il sistema energetico lombardo nel rispetto delle caratteristiche ambientali e territoriali e coerentemente con un quadro programmatorio complessivo;
- ridurre i consumi specifici di energia migliorando l'efficienza energetica e promuovendo interventi per l'uso razionale dell'energia;

- promuovere l'impiego e la diffusione capillare sul territorio delle fonti energetiche rinnovabili, potenziando al tempo stesso l'industria legata alle fonti rinnovabili stesse;

- promuovere lo sviluppo del sistema energetico lombardo in congruità con gli strumenti urbanistici.

Per quanto concerne lo sviluppo delle rinnovabili, l'Amministrazione effettua uno screening su tutte le possibili risorse utilizzabili, e mentre prende atto che a fronte di un'attuale produzione di energia elettrica monopolizzata dall'idroelettrico, guarda con molta attenzione allo sfruttamento di biomasse e rifiuti, anche per la produzione di calore oltre che elettricità, indicando per il fotovoltaico un orizzonte di sviluppo a medio-lungo termine. Il tema dell'energia viene molto attenzionato, considerandolo quale elemento chiave dei processi produttivi. Si rileva che la Regione non ha definito le zone non idonee per nessun tipo di impianto, unitamente alle Regioni Friuli Venezia Giulia, Lazio e Campania.

Tabella 2

Competenze ai fini del procedimento autorizzativo unico ex art. 12 D.lgs. n.387/2003 (assetto al 30/06/2013)	Regione e Provincia
Competenze ai fini delle procedure di valutazione ambientale collegate (assetto al 30/06/2013)	Regione e Provincia
Programmazione energetica regionale e recepimento obiettivi DM 15 marzo 2012 (assetto al 30/06/2013)	DGR n.12467 21 03 D.C.R. 2003 e DGR n.4916 n.IX/532 24 15 06 2007 07 2012
Autorità competenti nel procedimento autorizzativo unico per gli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili (assetto al 30/06/2013)	LR 5/1/2000 n.1 LR 12/12/2003 n.26 Provincia per tutte le fonti rinnovabili, ad eccezione dell'idroelettrico dove le competenze sono attribuite a Provincia e Regione.

Atti di disciplina regionale per i procedimenti autorizzativi (assetto al 30/06/2013)	DGR n.IX/3298 18/04/2012: "Linee Guida regionali per l'autorizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili (FER) mediante recepimento della normativa nazionale in materia".
Soglie e tipologie per l'applicazione della PAS agli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili (assetto al 30/06/2013)	DGR n.IX/3298 18/04/2012 - biomasse 200 kw - biogas 250 kw -fotovoltaico 200 kW, senza limiti (tetti, serre ecc.) - idroelettrico 1 MW - eolico 200 kW
Autorità competenti nelle procedure di valutazione ambientale (VA e VIA) per gli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili (assetto al 30/06/2013)	LR n.5 2/2/2010 e s.m.i. (art. 247 e 14 c. 8) RR n.5 21/11/2011 Biomasse, eolico e fotovoltaico: provincia; Geotermico: regione; Idroelettrico: Provincia, Regione.
Atti regionali con disposizioni di coordinamento tra Autorizzazione Unica e procedure di valutazione ambientale (assetto al 30/06/2013)	DGR n.IX/3298 18/04/2012 (Parte IV), RR n.5 21/11/2011 Per un impianto che sia soggetto a VA si procede dapprima con l'espletamento della VA. Qualora l'impianto sia assoggettato a VIA, l'espletamento della VIA è preliminare al procedimento di AU o di PAS. Gli esiti della VA e della VIA sono acquisiti nell'ambito della Conferenza dei servizi del procedimento di AU o di PAS.

<p>Programmazione energetica regionale e recepimento degli obiettivi fissati dal DM 15 marzo 2012 (assetto al 30/06/2013)</p>	<p><i>Programma Energetico Regionale (DGR n.12467 21/03/2003)</i></p> <p><i>Piano d'Azione per l'Energia (DGR n.4916 15/06/2007)</i></p> <p>Approvazione degli indirizzi per la definizione del nuovo programma energetico ambientale regionale (D.C.R. n.IX/532 24/07/201</p>
<p>Ulteriori interventi di regolazione regionale per la realizzazione di impianti alimentati da biomasse (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>LR n.24/2006 art. 20: disciplina la produzione energetica di origine agro-forestale.</p> <p>DGR n.IX/2727 22 12 2011: modalità di tutela dei beni paesaggistici nel caso di impianti a biomasse, par. 4.3.3</p> <p>DGR n.IX/3298 18/04/2012: Parte VI (Indicazioni per combustibili a biomasse), parte VII (condizioni d'uso dei prodotti di processo in uscita dagli impianti a biomasse), e par. 9.3 criteri per le misure compensative.</p> <p>DGR n.8/10974 30 12 2009: Linee Guida per la progettazione paesaggistica di impianti a biomasse, par. 1.2.4.</p>
<p>Ulteriori interventi di regolazione per la realizzazione di impianti eolici (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>DGR n.IX/3298 18/04/2012: par. 9.2 criteri per le misure compensative degli impianti eolici.</p> <p>DGR n.IX/2727 22 12 2011: modalità di tutela dei beni paesaggistici nel caso di impianti eolici, par. 4.3.2.</p>

	DGR n.8/10974 30 12 2009: Linee Guida per la progettazione paesaggistica di impianti eolici, par. 1.2.3.
Ulteriori interventi di regolazione regionale per la realizzazione di impianti fotovoltaici (assetto al 30/06/2013)	DGR n.IX/3298 18/04/2012: par. 9.1 criteri per le misure compensative degli impianti fotovoltaici. DGR n.IX/2727 22/12/2011: modalità di tutela dei beni paesaggistici nel caso di impianti fotovoltaici, par. 4.3.1. DGR n.8/10974 30/12/2009: Linee Guida per la progettazione paesaggistica di impianti fotovoltaici, par. 1.2.3.
Ulteriori interventi per la realizzazione di impianti idroelettrici (assetto al 30/06/2013)	DGR n.IX/3298 18/04/2012: par. 9.4 criteri per le misure compensative degli impianti idroelettrici. DGR n.IX/2987 08 02 2012: Disciplina, in via sperimentale, le procedure di verifica di assoggettabilità per le derivazioni superficiali a fini idroelettrici che ricadano anche parzialmente in territori di Comunità montane. DGR n.IX/2727 22 12 2011: modalità di tutela dei beni paesaggistici nel caso di impianti idroelettrici, par. 4.2.1 e 4.3.4. Decreto dirigenziale n.4556 28 04 2010: Linee Guida per gli studi di impatto ambientale e i piani di

	<p>monitoraggio dei progetti di derivazione di acque superficiali.</p> <p>DGR n.8/10974 30 12 2009: Linee Guida per la progettazione paesaggistica di impianti idroelettrici, par. 1.2.1</p> <p>RR n.2 24 03 2006: Disciplina dell'uso delle acque superficiali e sotterranee.</p>
--	--

Fonte: adattamento da GSE, Gestore Servizi Elettrici, *Regolazione regionale della generazione elettrica da fonti rinnovabili*, 2013, <http://www.gse.it/it/Dati%20e%20Bilanci/Studi/Pagine/default.aspx>

4.3 L'Emilia Romagna.

Questa regione imposta la propria riflessione sulle politiche energetiche partendo da un'analisi di contesto politico, istituzionale e di mercato, e per dar corso alla riforma costituzionale del Titolo V, approvando una legge ad hoc e il PER. Tutto il lavoro regionale viene però incentrato sulla ricerca di un equilibrio, tra istanze di rilievo nazionale e tutela degli interessi territoriali. In verità, la riflessione sul territorio è centrale in tutto il discorso sviluppato da questo ente, e si fonda sulla consapevolezza che la materia energetica incide sui processi di ordinato sviluppo del territorio, dei tessuti urbani e sul sistema socio-produttivo.

Come per le altre regioni sin qui esaminate, il dato oggettivo di partenza risiede nelle analisi dei dati che si trovano all'interno del bilancio energetico della regione, con base 1997. Tra i punti di forza viene evidenziata la presenza della disponibilità di gas naturale, tanto da richiamare la definizione di "*Regione del metano*". Tale disponibilità si riflette su un'attività di ricerca, coltivazione, stoccaggio, distribuzione e trasformazione del gas naturale e sui consumi finali, decisamente più marcati in questa che in altre regioni italiane. Dall'analisi dei dati l'ente ricava altresì la consapevolezza che per poter affrontare una efficace politica di riduzione

delle emissioni di CO₂ in atmosfera, occorre agire su vari sorgenti di emissione, tenendo presente che il settore di maggior rilievo è costituito dai trasporti.

Il Piano Energetico dell'Emilia Romagna assume dunque come paradigma dei propri obiettivi energetici il pieno raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di CO₂ in atmosfera, così come declinati in prima istanza dal protocollo di Kyoto. All'interno di tale scenario strategico, vengono declinati gli obiettivi specifici del territorio, tratteggiando uno scenario evolutivo del sistema elettrico regionale.

Gli obiettivi inseriti nel PER prevedono:

- ✓ Rafforzamento dei settori produttivi ad alto valore aggiunto e bassa intensità energetica;
- ✓ La diffusione di sistemi ad alta efficienza energetica;
- ✓ La sostituzione dei derivati dal petrolio con fonti energetica a bassa emissione di CO₂ e una notevole valorizzazione delle fonti rinnovabili;
- ✓ Interventi nel settore del trasporto;

Con l'approvazione del PER, i policy maker regionali intendono apportare una netta cesura con le linee programmatiche seguite nel recente passato e tutte incentrate solo su gestione di aiuti finalizzati al risparmio energetico. Con la nuova programmazione si tende ad assicurare un ruolo proattivo all'ente regionale, capace di elaborare politiche di sviluppo territoriale all'interno delle quali inscrivere la questione energetica.

Lo snodo per assicurare uno sviluppo territoriale sostenibile viene individuato nel concetto di innovazione da declinare nel campo del risparmio energetico, nella rinnovata capacità produttiva e nella capacità di gestione di tali sfide da parte della pubblica amministrazione. In effetti emerge, dallo studio dei documenti programmatici che si è data la regione Emilia-Romagna, una consapevolezza non comune alle altre regioni. Più precisamente, l'innovazione istituzionale viene pensata in termini di sia di riorganizzazione della macchina amministrativa, ma

anche di rinnovamento delle procedure e delle regole. In maniera molto intelligente, ci si pone anche il problema dell'efficienza del sistema territoriale, delle dotazioni sia di risorse umane che strumentali, in vista di un'investitura degli enti minori nell'implementazione delle politiche in parola. Veramente degna di nota è poi la riflessione svolta sulle "lezioni" apprese dalle precedenti politiche di settore, da dove si evince che molte delle difficoltà che gli operatori incontrano sul cammino delle politiche derivino dal mondo giuridico e amministrativo. A tal fine, i policy maker deliberano, avendo cura di registrare che cosa gli operatori osservano, che bisogna garantire procedure snelle, eliminando quegli ostacoli alla volontà di agire delle imprese, ove non contrastino con chiari interessi pubblici, valorizzando anzi l'autonomia delle iniziative.

Altra peculiarità del PER dell'Emilia-Romagna risiede nell'aver collegato l'attività di programmazione ad una preventiva Valutazione Ambientale Strategica, secondo le direttive europee, al fine di garantire la sostenibilità ambientale e territoriale della politica energetica regionale.

Tabella 3

<p>Autorità competenti nel procedimento autorizzativo unico per gli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>LR n.26 23/12/2004 e s.m.i. Provincia Regione</p>
<p>Atti di disciplina regionale per i procedimenti autorizzativi (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>LR n.26 23/12/2004 e s.m.i.: "Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia", (art.16). RR n.1 16/3/2012: "Regolamento delle procedure autorizzative relative alla costruzione ed esercizio di impianti per</p>

	la produzione di energia elettrica di competenza regionale" (art. 22).
Soglie e tipologie per l'applicazione della PAS agli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili (assetto al 30/06/2013)	DGR n.1514 24/10/2011 Biomasse 200 Kw Biogas 250 Kw Eolico 60 KW Fotovoltaico 1 MW Idroelettrico 100 KW
Individuazione di aree non idonee adottate dalle Regioni per gli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili al 30/06/2013	Biomasse, biogas, fotovoltaico, eolico, idroelettrico.
Autorità competenti nelle procedure di valutazione ambientale (VA e VIA) per gli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili (assetto al 30/06/2013)	LR n.9 18/05/1999 e s.m.i. (art. 5, All. A1, A2, B1 e B2) Regione: biomasse, geotermico; Provincia: fotovoltaico, eolico; Provincia//Regione: idroelettrico
Atti regionali con disposizioni di coordinamento tra Autorizzazione Unica e procedure di valutazione ambientale (assetto al 30/06/2013)	RR n.1 16/3/2012 Per gli impianti la cui autorizzazione è di competenza regionale (> 50 MW), nel caso di progetti soggetti a VA il procedimento autorizzativo può essere attivato solo a conclusione della verifica; mentre nei casi di progetti sottoposti a VIA, il provvedimento di VIA viene rilasciato nell'ambito del procedimento unico regionale.
Programmazione energetica regionale e recepimento degli obiettivi fissati dal	Piano Energetico Regionale (DCR n.141 14/11/2007)

DM 15 marzo 2012 (assetto al 30/06/2013)	Secondo piano triennale di attuazione del Piano Energetico Regionale 2011-2013 (DCR n.50 26/07/2011)
Ulteriori interventi di regolazione regionale per la realizzazione di impianti alimentati da biomasse (assetto al 30/06/2013)	<p>DGR n.1198/2010: disciplina il procedimento autorizzativo degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da biogas prodotto con biomasse provenienti da attività agricola.</p> <p>DGR n.1495/2011: criteri per la mitigazione degli impatti ambientali nella progettazione e gestione degli impianti a biogas.</p> <p>DGR n.1496/2011: limiti alle emissioni per impianti di produzione di energia con motori a cogenerazione elettrica aventi potenza termica nominale compresa fra 3 e 10 MWt alimentati a biogas.</p> <p>DGR n.362/2012: criteri per il computo emissivo per gli impianti di produzione di energia a biomasse.</p> <p>DGR n.855/2012: Disciplina il procedimento autorizzativo degli impianti termici alimentati da biomasse solide prodotto con potenza inferiore a 10 MWt.</p>
Regimi di Autorizzazione Unica (AU) e Procedura Autorizzativa Semplificata	Autorità competente Au: Provincia < 50 MW Regione > 50 MW /

(PAS) per gli impianti fotovoltaici (assetto al 30/06/2013)	
--	--

Fonte: adattamento da GSE, Gestore Servizi Elettrici, *Regolazione regionale della generazione elettrica da fonti rinnovabili*, 2013, <http://www.gse.it/it/Dati%20e%20Bilanci/Studi/Pagine/default.aspx>

4.4 Le Marche.

Nel 1999 viene emanata la legge regionale 10/1999, che recepisce il d.lgs. 112/1998 e dal 2000 al 2003 vengono emanate una serie di leggi per favorire ed incentivare il risparmio energetico e lo sviluppo di fonti rinnovabili. In seguito, il passo verso la formulazione di una più compiuta e consapevole politica regionale è avvenuto attraverso la formulazione del Piano energetico-ambientale regionale (PEAR), approvato dal Consiglio regionale nel febbraio 2005. La politica energetica delle Marche non è riconducibile esclusivamente al PEAR, tuttavia il Piano può costituire un buon punto di partenza per analizzare l'evoluzione della *policy* negli ultimi anni. In particolare il PEAR, in quanto principale strumento della politica regionale, può essere considerato un utile indicatore delle strategie messe in atto per intervenire sul territorio attraverso le competenze in ambito energetico elettrico.

Le linee di *policy* contenute nel PEAR si sviluppano lungo alcune direttrici, rinvenibili nella ricerca dell'efficienza energetica, nell'innovazione tecnologica, nella generazione diffusa dell'energia e nello sviluppo delle fonti di produzioni rinnovabili, con particolare riferimento all'eolico e all'utilizzo delle biomasse. La regione punta a realizzare un "*modello marchigiano dell'energia, nel quale gli imprenditori, insieme ad istituzioni ed enti locali, giochino un ruolo di produttori di energia, oltre che di consumatori*"⁵⁵. "*In particolare gli strumenti di policy*

⁵⁵Cfr. *Piano energetico ambientale regionale. Linee di programmazione e di indirizzo della politica energetica regionale*, Regione Marche, 2005, <http://www.regione.marche.it/Energia/PEAR.aspx>

individuati per lo sviluppo delle filiere agro energetiche sono la stipula di un accordo quadro a livello regionale con il coinvolgimento delle organizzazioni agricole e delle associazioni industriali, al fine di stabilire gli impegni e gli obiettivi da raggiungere, ed una serie di programmi quadro con cui in seguito attivare iniziative concrete sul territorio".⁵⁶

Tabella 4

<p>Autorità competenti nel procedimento autorizzativo unico per gli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>LR 17/5/1999 n.10 e s.m.i. LR 26/3/2012 n.3 Regione</p>
<p>Atti di disciplina regionale per i procedimenti autorizzativi (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>DGR n.255 8/3/2011: "DM 10/9/2010 del Ministro dello Sviluppo Economico - recepimento delle Linee Guida nazionali per l'autorizzazione di impianti per la produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili". DCR n.13/2010</p>
<p>Soglie e tipologie per l'applicazione della PAS agli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>Biomasse 200 KW; biogas 250Kw; Eolico 60 KW: fotovoltaico 20 KW; Idroelettrico 100 KW.</p>
<p>Individuazione di aree non idonee adottate dalle Regioni per gli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili al 30/06/2013</p>	<p>DCR n.13 30/09/2010, DGR n.1756 06/12/2010 DCR n.62 15/01/2013 (Biomasse, biogas, eolico, fotovoltaico)</p>

⁵⁶ Cfr. A. Prontera, *op.cit.*

<p>Autorità competenti nelle procedure di valutazione ambientale (VA e VIA) per gli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>LR n.3 26/03/2012 e s.m.i. Provincia Regione</p>
<p>Atti regionali con disposizioni di coordinamento tra Autorizzazione Unica e procedure di valutazione ambientale (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>LR n.3 26/03/2012 e s.m.i., art. 5 c. 4: per gli impianti che devono essere sottoposti a VA, l'attivazione della procedura di AU può essere attivata solo dopo la conclusione della procedura di VA. DGR n.1312 3/1/2011: coordinamento della procedura di Autorizzazione Unica regionale con le procedure di VIA e con la procedura di concessione di derivazione d'acqua in caso di impianti idroelettrici</p>
<p>Programmazione energetica regionale e recepimento degli obiettivi fissati dal DM 15 marzo 2012 (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>Piano Energetico Ambientale Regionale (DCR n.175 16/02/2005)</p>
<p>Ulteriori interventi di regolazione regionale per la realizzazione di impianti fotovoltaici (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>DCR n.13 30/09/2010 (All. II.6): indicazioni generali di carattere tecnico per I progetti di impianti fotovoltaici a terra. LR n.16/2010 (art. 36): norme per la realizzazione degli impianti fotovoltaici. DGR n.1756 6/12/2010 (All. A): disposizioni per la realizzazione degli impianti fotovoltaici a terra.</p>

Fonte: adattamento da GSE, Gestore Servizi Elettrici, *Regolazione regionale della generazione elettrica da fonti rinnovabili*, 2013,
<http://www.gse.it/it/Dati%20e%20Bilanci/Studi/Pagine/default.aspx>

4.5 La Campania.

La programmazione regionale viene finalizzata al conseguimento di alcuni, dichiarati, obiettivi strategici: *"valorizzare le risorse naturali e ambientali territoriali, promuovere processi di filiere corte territoriali, stimolare lo sviluppo di modelli di governance locali, generare un mercato locale e regionale della CO2, potenziare la ricerca e il trasferimento tecnologico, avviare misure di politica industriale, attraverso la promozione di una diversificazione delle fonti energetiche, in particolare nel comparto elettrico attraverso la produzione decentrata e la "decarbonizzazione" del ciclo energetico, favorendo il decollo di filiere industriali, l'insediamento di industrie di produzione delle nuove tecnologie energetiche e la crescita competitiva"* ⁵⁷. La cornice è chiaramente costituita dal Pacchetto Clima Ambiente della Commissione europea, con gli obiettivi al 2020. La regione dichiara di voler raggiungere gli obiettivi energetici e ambientali attraverso una prima programmazione di obiettivi, inseriti nel PEAR, e con la stesura di un successivo Piano d'Azione per l'Energia (PAE), con la funzione di strumento operativo della programmazione. La regione inizia a darsi degli obiettivi e/o linee guida sulle politiche energetiche già nel 2002 con le Linee Guida in materia di politica regionale e di sviluppo sostenibile del settore energetico approvate con DGR 4818/2002. Nel 2004 viene istituito un ufficio unico per la valutazione e il rilascio delle autorizzazioni di cui all'art. 12 del D.lgs. 387/2003, e sin da subito si prende atto che le procedure sono state "ingolfate" da un elevato numero di richieste, in particolare modo per quanto concerne l'eolico. Dunque l'amministrazione decide di intervenire, emanando una legge sul procedimento unico nel 2006. Nel 2008 ci si accorge di un rinnovato bisogno di rettifica, sia per affrontare le criticità riscontrate nell'implementazione delle norme, sia per adeguare il quadro normativo alle innovazioni intervenute in campo nazionale. Dunque il settore è stato costantemente monitorato, specialmente per quanto riguarda l'analisi dell'implementazione delle norme, e intervenendo prontamente, anche se solo da un punto di vista normativo. In

⁵⁷Cfr. *Piano Energetico Ambientale della Regione Campania, 2009*, <http://www.sito.regione.campania.it>.

particolare nel 2008 si decide di delegare alcune competenze alle province, di predisporre dei format di domanda per facilitare l'inoltro delle istanze, di semplificare e coordinare le attribuzioni amministrative, al fine sia di vigilanza che di promozione dell'intero settore. Questa analisi viene ripresa all'interno del PEAR, per rendere conto dei passaggi intervenuti nella elaborazione di precise scelte di policy. Come si tiene conto, in fase di programmazione energetica, di coordinare i nuovi piani con la pregressa programmazione regionale, sia per quanto concerne la gestione dei fondi comunitari che per quanto riguarda la gestione del territorio o la promozione dello sviluppo locale. Il PEAR vuole indirizzare la policy regionale verso l'efficienza energetica e lo sviluppo delle fonti rinnovabili, anche se si rileva la forte presenza del solo settore eolico. A questo proposito, la nuova programmazione tende a favorire uno sviluppo delle filiere agro-energetiche, settore su cui si vuole puntare sia in ordine all'obiettivo del bilancio energetico, sia per il conseguimento degli obiettivi regionali di riduzione delle emissioni di CO₂.

I dati di partenza utilizzati nel bilancio energetico sono stati forniti dall'ENEA. Si constata che la regione Campania è una regione in deficit di produzione di energia, ma è interconnessa con la regione Puglia, che invece registra un surplus di produzione. Uno degli obiettivi della pianificazione energetica a livello locale è quello di puntare a creare un nuovo modello energetico, dove la decarbonizzazione della produzione va realizzata puntando alla riduzione e all'efficienza dei consumi, unitamente alla diversificazione delle fonti di produzione, promuovendo lo sviluppo delle fonti rinnovabili.

Tabella 5

Programmazione energetica regionale e recepimento obiettivi DM 15 marzo 2012 (assetto al 30/06/2013)	DGR n.475 18 03 2009
Autorità competenti nel procedimento autorizzativo unico per gli impianti di produzione	Provincia Regione

elettrica alimentati da fonti rinnovabili (assetto al 30/06/2013)	
Atti di disciplina regionale per i procedimenti autorizzativi (assetto al 30/06/2013)	DGR n.1642 30/10/2009 e s.m.i.: "Norme generali sul procedimento in materia di Autorizzazione Unica di cui all'art. 12 del D.lgs. 29/12/2003 n.3872. DD n.50 18/2/2011, DD n.420 28/9/2011 e DD n.516 26/10/2011: Art. 12 del D.lgs. n.387/2003: costruzione ed esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile. Criteri procedurali.
Soglie e tipologie per l'applicazione della PAS agli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili (assetto al 30/06/2013)	Biomasse 200Kw Biogas 250Kw Fotovoltaico 20 KW Eolico 60Kw Geotermico - Idroelettrico 100Kw
Autorità competenti nelle procedure di valutazione ambientale (VA e VIA) per gli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili (assetto al 30/06/2013)	RR n.2 29/01/2010 (art. 5) Regione
Atti regionali con disposizioni di coordinamento tra Autorizzazione Unica e procedure di valutazione ambientale (assetto al 30/06/2013)	DD n.420 28/09/2011 (Punto 1.11.10)

Regimi autorizzativi per gli impianti eolici (assetto al 30/06/2013)	DGR n.1642 Provincia A.U.>60 PAS 30/10/2009 < 1 MW kW 0- DD n.50 Regione 60 18/02/2011 > 1 MW kW
Aree non idonee individuate dalle Regioni per gli impianti eolici (assetto al 30/06/2013)	-
Ulteriori interventi di regolazione per la realizzazione di impianti eolici (assetto al 30/06/2013)	LR n.11 1/7/2011, LR n.1 27/1/2012 e LR n.13 21/2/2012: la LR n.13/2012 differisce al 30/6/2012, il termine precedentemente fissato al 29/2/2012 dalla LR n.1/2012, per l'abrogazione della LR n.11/2011 che stabilisce come condizione per l'autorizzazione degli impianti eolici una distanza minima tra gli impianti di 800 m.

Fonte: adattamento da GSE, Gestore Servizi Elettrici, *Regolazione regionale della generazione elettrica da fonti rinnovabili*, 2013, <http://www.gse.it/it/Dati%20e%20Bilanci/Studi/Pagine/default.aspx>

4.6 La Puglia.

La Giunta regionale approva nel 2007 il Piano Energetico Ambientale Regionale, su progetto redatto da un istituto di ricerche. Si evidenzia che sul territorio della regione Puglia insistono diversi impianti di produzione di energia elettrica, alimentati sia da fonti fossili che da fonti rinnovabili. Il territorio è altresì caratterizzato dalla presenza di industrie ad alto consumo di energia. La pianificazione energetica e ambientale regionale prende in esame sia i riflessi sul lato della domanda di energia che sul lato dell'offerta, cercando di contemperare le esigenze che derivano dal rispetto degli obiettivi di Kyoto, con l'esigenza di

differenziare le fonti di produzione. Dal lato dell'offerta, la Regione è caratterizzata da un surplus di produzione di energia, e l'obiettivo è di mantenere tale stato, puntando però ad un riequilibrio tra le fonti di produzione, puntando a ridurre le emissioni complessive di gas climalteranti, incrementando la produzione "sostitutiva" da fonti rinnovabili. Dal lato della domanda ci si propone di passare da un sistema che ha visto tante azioni scollegate e sporadiche, ad un sistema che possa prevedere la standardizzazione di alcune azioni. Tra gli strumenti individuati per realizzare un risparmio energetico dal lato della domanda, si rinviene l'introduzione nel sistema legislativo e amministrativo della regione di norme specifiche che abbiano riguardo per il contenimento del consumo energetico degli edifici. Si pensa in particolare di richiamare una forte azione sulla pianificazione di dettaglio per i nuovi edifici, non dimenticando che comunque i veri risparmi si rinvengono dagli interventi sugli edifici esistenti. A tal uopo, si pensa ad un possibile uso dei fondi comunitari per la ristrutturazione del patrimonio edilizio.

Dal lato dell'offerta, si rileva che mentre nel 1990 il rapporto tra produzione e consumo era di 1/1, nel 2004 tale rapporto è passato a 1/2. Tale situazione viene prefissata a obiettivo di mantenimento, puntando però ad un efficientamento della produzione con un contestuale abbattimento della Co₂ rilasciata, e diversificando le fonti di produzione. Passando in rassegna le varie fonti rinnovabili, vengono stabiliti degli obiettivi generali per ognuna di essa. Per l'eolico, ad esempio, si prevede di continuare ad incoraggiarne lo sviluppo, con l'accortezza di coinvolgere quanto più possibile le amministrazioni locali, e di puntare ad una diffusione sull'intero territorio, in modo da "spalmare" l'impatto su ampie superfici di territorio ed evitarne la concentrazione in determinati luoghi. Gli enti locali vengono chiamati a redigere i PRIE, ovvero dei piani regolatori per l'eolico dove le singole amministrazioni individuano le aree ritenute non idonee per l'inserimento di tali impianti produttivi. Viene altresì prevista la necessità di valutare più progetti contestualmente, se ricadenti all'interno delle stesse aree, in modo da verificare eventuali criticità certamente non rilevabili se i progetti vengono esaminati e approvati singolarmente. Molta attenzione viene posta verso

lo sviluppo dello sfruttamento delle biomasse per usi energetici, contemplando la possibilità di favorirne l'iter autorizzativo, intervenendo dunque in termini di benefit verso particolari tecnologie. Il PEAR è stato corredato da una valutazione ambientale strategica, ai sensi della direttiva della Commissione Europea 2001/42/CE concernente la *"Valutazione degli effetti di determinati piani o programmi sull'ambiente"*. La metodologia utilizzata per la VAS è stata preceduta dalle fasi di comunicazione-informazione, negoziazione, consultazione. Si è dunque fatta molta attenzione nel coinvolgimento degli stakeholders, e nel garantire la massima trasparenza agli strumenti di programmazione. La VAS si apre con un'analisi dello stato attuale dell'ambiente, enucleando alcuni indicatori particolarmente rilevanti, e si procede con l'analisi SWOT, strumento ritenuto fondamentale per delineare le politiche e le linee d'intervento. Conclusa la fase preliminare di analisi "partecipativa", la redazione del PEAR va dunque pensata come insieme di azioni e interventi che rispondano a due esigenze fondamentali: da un lato la garanzia dello sviluppo di un sistema energetico efficiente e sostenibile, che dia priorità al risparmio energetico e allo sviluppo delle fonti rinnovabili; dall'altro la garanzia che questo sistema risulti coerente con le principali variabili dei diversi contesti socio-culturali dei territori.

Tabella 6

Programmazione energetica regionale e recepimento obiettivi DM 15 marzo 2012 (assetto al 30/06/2013)	DGR n.827 del 08/06/2007 del DGR n.602 del 28/03/2012
Autorità competenti nel procedimento autorizzativo unico per gli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili (assetto al 30/06/2013)	L. R. n.19 30/11/2000 Regione

Atti di definizione degli oneri istruttori per i procedimenti autorizzativi (assetto al 30/06/2013)	DGR n.2259 € 1.000 in misura 26/10/2010 e fissa, a cui s.m.i. DGR aggiungere 0,5 €/kW n.3029 di capacità per gli 28/12/2010 e impianti eolici; 1 LR n.25 €/kW per tutte le 24/9/2012 altre tipologie di impianti. Sono inoltre previsti specifici oneri istruttori per le opere di connessione alla rete elettrica.
Atti di disciplina regionale per i procedimenti autorizzativi (assetto al 30/06/2013)	DGR n.3029 28/12/2010: "Approvazione della disciplina del procedimento unico di autorizzazione alla realizzazione ed all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica". LR n.25 24/09/2012: "Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili"
Soglie e tipologie per l'applicazione della PAS agli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili (assetto al 30/06/2013)	LR n.25 24/9/2012 (Art. 6, c. 1 e c. 223) Eolico 200 KW Fotovoltaico 1 MW Biomasse 1 MW Biogas 1Mw Idroelettrico 1Mw
Individuazione di aree non idonee adottate dalle Regioni per gli impianti di produzione elettrica	RR n.24 30/12/2010 e s.m.i. (Biomasse, eolico, fotovoltaico)

alimentati da fonti rinnovabili al 30/06/2013	
Autorità competenti nelle procedure di valutazione ambientale (VA e VIA) per gli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili (assetto al 30/06/2013)	LR n.11 12/4/2001 (art. 6) Provincia
Atti regionali con disposizioni di coordinamento tra Autorizzazione Unica e procedure di valutazione ambientale (assetto al 30/06/2013)	DGR n.3029 28/12/2010 DGR n.2122 23/10/2012 LR n.25 24/9/2012 (art. 5 c.1)
Programmazione energetica regionale e recepimento degli obiettivi fissati dal DM 15 marzo 2012 (assetto al 30/06/2013)	Individuazione delle modalità operate per l'aggiornamento del Piano Energetico Ambientale Regionale e avvio della procedura di Valutazione Ambientale Strategica. (DGR n.602 28/03/2012)
Ulteriori interventi di regolazione per la realizzazione di impianti eolici (assetto al 30/06/2013)	LR n.31 21/10/2008 e s.m.i. (art. 2, c. 6, 7 e 8): divieto di realizzazione di impianti eolici in aree protette e aree Rete Natura 2000, con esclusione degli impianti finalizzati all'autoconsumo. DGR n.1462 01/8/2008, DGR n.2467 16/12/2008 e DGR n.595 3/3/2010: direttive per le procedure autorizzative degli impianti eolici. DGR n.131 2/3/2004: direttive per le procedure di valutazione ambientale degli impianti eolici

Ulteriori interventi di regolazione regionale per la realizzazione di impianti fotovoltaici (assetto al 30/06/2013)	DGR n.107 23/2/2012, DGR n.732 23/4/2012 e LR n.25 24/9/2012 (art. 17): criteri e modalità nei procedimenti amministrativi per le serre fotovoltaiche. DGR n.416 10/3/2011: disciplina le procedure autorizzative e abilitative di impianti fotovoltaici collocati su edifici e manufatti in genere
---	---

Fonte: adattamento da GSE, Gestore Servizi Elettrici, *Regolazione regionale della generazione elettrica da fonti rinnovabili*, 2013, <http://www.gse.it/it/Dati%20e%20Bilanci/Studi/Pagine/default.aspx>

4.7 La Calabria.

La pianificazione energetica regionale viene inquadrata all'interno della cornice degli obiettivi nazionali, ma con la consapevolezza che operare in questo settore significa intervenire su una molteplicità di aspetti che afferiscono l'ambiente, l'utilizzo del territorio, ma anche lo sviluppo economico e sociale. Utilizzando dati dell'ENEA, si presenta il bilancio energetico regionale, dal quale si evince un surplus di produzione elettrica, e una media molto bassa di emissioni di CO2 in atmosfera, in confronto con i dati nazionali. Il Piano Energetico regionale mostra la consapevolezza dei policy maker sull'importanza del risparmio energetico, e in particolare si individua nel settore civile residenziale un significativo bacino di intervento per una razionale ed economica gestione dell'energia. A tal uopo vengono predisposti degli appositi studi di scenario che prevedono come possa mutare l'intervento di ristrutturazione sul patrimonio edilizio e/o l'ammodernamento dei sistemi di riscaldamento/condizionamento a fronte di interventi di incentivazione del settore pubblico. Si passa successivamente ad analizzare il sistema dei trasporti regionali, evidenziandone i punti critici, e prospettando un collegamento tra i piani dei trasporti dei singoli comuni e la

programmazione energetica. Il Piano prevede linee di policy rivolte alla creazione di strutture amministrative ad hoc a cui affidare i seguenti compiti:

- raccolta, organizzazione e diffusione delle informazioni energetiche presso i vari soggetti pubblici e privati;
- aggiornamento periodico del bilancio energetico regionale;
- predisposizione dei Piani energetici regionale e comunali;
- rilascio di autorizzazioni e concessioni per la realizzazione degli interventi previsti dai Piani energetici;
- controllo della funzionalità degli impianti di produzione dell'energia;
- promozione dell'uso efficiente e razionale dell'energia e di sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili;
- promozione e coordinamento dell'attività di certificazione e diagnostica energetica degli edifici;
- promozione di progetti energetici a valenza locale di potenziale interesse economico;
- predisposizione delle elaborazioni progettuali per l'accesso a finanziamenti comunitari e nazionali relativi a iniziative promosse in sede locale.
- promozione della formazione degli operatori energetici

Si avverte altresì l'importanza che può assumere la normativa, in un settore in continua evoluzione come quello dell'energia, e si raccomanda di essere sempre pronti a rispettare i tempi e i modi del recepimento.

Tabella 7

<p>Programmazione energetica regionale e recepimento obiettivi DM 15 marzo 2012 (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>DCR n.315 14 02 2005</p>
<p>Autorità competenti nel procedimento autorizzativo unico per gli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>DGR n.832 15 11 2004 Regione</p>
<p>Atti di disciplina regionale per i procedimenti autorizzativi (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>LR n.42 29/12/2008 e s.m.i.: "Misure in materia di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili". DGR n.871 29/12/2010: "Linee Guida nazionali per lo svolgimento del procedimento di autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili approvate con il D.M 10 settembre 2010. Adempimenti</p>
<p>Soglie e tipologie per l'applicazione della PAS agli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>DGR n.81 13/03/2012 1 MW per tutte le tecnologie.</p>
<p>Individuazione di aree non idonee adottate dalle Regioni per gli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili al 30/06/2013</p>	<p>DGR n.55 del 30/01/2006 LR n.42 29/12/2008 e s.m.i. (art. 4) Solo sulla fonte eolica</p>

<p>Autorità competenti nelle procedure di valutazione ambientale (VA e VIA) per gli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>RR n.3 4/8/2008 e s.m.i Regione</p>
<p>Atti regionali con disposizioni di coordinamento tra Autorizzazione Unica e procedure di valutazione ambientale (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>LRn.42 29/12/2008 e s.m.i. (punto 7. Allegato sub 1) Il responsabile del procedimento unico ha il compito di comunicare alla struttura competente delle valutazioni ambientali la possibilità di procedere allo svolgimento della verifica di assoggettabilità quando richiesta dalla normativa</p>
<p>Ulteriori interventi di regolazione per la realizzazione di impianti eolici (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>DGR n.55 del 30/01/2006: indirizzi per l'inserimento degli impianti eolici nel territorio regionale</p>

Fonte: adattamento da GSE, Gestore Servizi Elettrici, *Regolazione regionale della generazione elettrica da fonti rinnovabili*, 2013, <http://www.gse.it/it/Dati%20e%20Bilanci/Studi/Pagine/default.aspx>

4.8 La Sicilia.

La vicenda della Regione Siciliana verrà sviluppata in più momenti diversi, e sarà accompagnata da particolari approfondimenti. Di seguito riportiamo solo una breve presentazione, seguendo lo stesso schema fino a qui impiegato per l'analisi comparativa con la programmazione delle altre regioni selezionate per lo studio. La Regione Siciliana stipula nel 2002 una convenzione con le tre Università di Palermo, Catania e Messina e con il CNR di Messina, al fine di redigere uno schema di piano energetico. Lo studio viene portato avanti dal 2002 al 2007, per poi essere approvato con delibera di Giunta nel febbraio 2009. Quindi una gestazione molto lunga e che non è stata più rivista, integrata e/o aggiornata, fino ad oggi. Il "Piano" si compone di varie parti, anche perché ricomprende gli studi e le analisi ai fini della Valutazione Ambientale Strategica (VAS). I documenti che dunque formano il PEARS sono: 1) *Adeguamento alle dichiarazioni programmatiche del Presidente della Regione;* 2) *Proposte dei Piani d'Azione;* 3) *Rapporto ambientale (VAS);* 4) *Sintesi non tecnica;* 5) *Monitoraggio.* Le conclusioni definitive, ad un orizzonte 2012, vengono presentate, di comune accordo con gli organi politici competenti, nel Piano d'Azione. I redattori, nel presentare i risultati del lavoro, ricordano di avere tenuto conto delle dichiarazioni programmatiche espresse dall'on. Presidente della Regione, anche se non viene esplicitata esattamente la fonte documentale a cui si riferiscono né l'esatta collocazione cronologica. Nella "Sintesi" del Piano si richiama la coerenza della politica energetica regionale con l'ultimo Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, individuando le seguenti strategie: a) Valorizzazione e gestione razionale delle risorse energetiche rinnovabili e non rinnovabili; b) Riduzione delle emissioni climalteranti ed inquinanti; c) riduzione del costo dell'energia per cittadini ed imprese; d) Sviluppo economico e sociale del territorio regionale; e) Miglioramento delle condizioni per la sicurezza degli approvvigionamenti. Il Piano prevede di avviare un percorso che contribuisca al raggiungimento di parte degli obiettivi posti dal protocollo di Kyoto. I punti strategici da perseguire sono altresì stati declinati in obiettivi e ripresi dal Documento di programmazione Economica e Finanziaria:

- 1. Contribuire ad uno sviluppo sostenibile del territorio regionale attraverso l'adozione di sistemi efficienti di conversione ed uso dell'energia nelle attività produttive, nei servizi e nei sistemi residenziali (ob. 1, 2, 3);*
- 2. promuovere una forte politica di risparmio energetico in tutti i settori, in particolare in quello edilizio, organizzando un coinvolgimento attivo di enti, imprese, e cittadini (ob. 2, 4);*
- 3. promuovere una diversificazione delle fonti energetiche, in particolare nel comparto elettrico, con la produzione decentrata e la "decarbonizzazione" (ob. 3, 5);*
- 4. promuovere lo sviluppo delle Fonti Energetiche Rinnovabili e assimilate, tanto nell'isola di Sicilia che nelle isole minori, sviluppare le tecnologie energetiche per il loro sfruttamento (1, 2, 4);*
- 5. favorire il decollo di filiere industriali, l'insediamento di industrie di produzione delle nuove tecnologie energetiche e la crescita competitiva (ob. 3, 4);*
- 6. favorire le condizioni per una sicurezza degli approvvigionamenti e per lo sviluppo di un mercato libero dell'energia (ob. 4,5);*
- 7. promuovere l'innovazione tecnologica con l'introduzione di Tecnologie più pulite (Clean Technologies - Best Available), nelle industrie ad elevata intensità energetica e supportandone la diffusione nelle PM I (ob. 1, 2);*
- 8. assicurare la valorizzazione delle risorse regionali degli idrocarburi, favorendone la ricerca, la produzione e l'utilizzo con modalità compatibili con l'ambiente, in armonia con gli obiettivi di politica energetica nazionale contenuti nella L. 23.08.2004, n. 239 e garantendo adeguati ritorni economici per il territorio siciliano (ob. 1, 3, 4);*
- 9. favorire la ristrutturazione delle Centrali termoelettriche di base, tenendo presenti programmi coordinati a livello nazionale, in modo che rispettino i limiti di impatto ambientale compatibili con le normative conseguenti al Protocollo di Kyoto ed emanate dalla UE e recepite dall'Italia (ob. 2, 3);*
- 10. favorire una implementazione delle infrastrutture energetiche, con particolare riguardo alle grandi reti di trasporto elettrico (ob. 3, 4, 5);*
- 11. sostenere il completamento delle opere per la metanizzazione per i grandi centri urbani, le aree industriali ed i comparti serricoli di rilievo (ob. 1, 3);*

12. creare, in accordo con le strategie dell'U.E, le condizioni per un prossimo sviluppo dell'uso dell'Idrogeno e delle sue applicazioni nelle Celle a Combustibile, oggi in corso di ricerca e sviluppo, per la loro diffusione, anche mediante la realizzazione di sistemi ibridi rinnovabili/idrogeno (ob. 1,2,4);

13. realizzare forti interventi nel settore dei trasporti (biocombustibili, metano negli autobus pubblici, riduzione del traffico autoveicolare nelle città, potenziamento del trasporto merci su rotaia e mediante cabotaggio) (ob. 2, 4). Mercato libero dell'energia (ob. 4, 5);

Partendo da un quadro strutturale del sistema energetico regionale, si sono scelte, concordandole con l'Assessorato Industria, le strategie di intervento da proporre, quando le azioni sono proprie della pianificazione energetica locale, per attuarle a differenti traguardi temporali sino all'orizzonte del 2012. Per alcuni aspetti, come ad esempio nel caso della filiera dell'idrogeno, lo studio si è spinto anche verso orizzonti temporali più ampi. In altre situazioni, quando gli interventi Pianificatori rientrano in strategie sovra regionali, si è attentamente valutata la possibilità di interagire proficuamente avendo di mira il fine dello sviluppo sostenibile del territorio regionale,

Ponendo in evidenza le relative azioni necessarie al perseguimento di determinati Obiettivi per la regione.⁵⁸

Per raggiungere tali obiettivi, si richiede l'adozione di precise azioni, sempre indicate all'interno del Piano, tra le quali:

- Istituzione di un tavolo permanente di concertazione*
- Formazione e diffusione della figura di "Energy Manager"*
- Sottoscrizione di Accordi Volontari*
- Infrastrutturazione energetica di Distretti eco-industriali*
- Istituzione di un Osservatorio Regionale dell'energia e Sistema informativo territoriale*
- Istituzione di un "Centro Mediterraneo di competenza per la sostenibilità ambientale e le fonti rinnovabili"*

⁵⁸ Cfr. Schema di Piano energetico, Adeguamento alle dichiarazioni del Presidente della Regione Siciliana, http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssEnergia/PIR_DipEnergia/PIR_PianoEnergeticoAmbientaledellaRegioneSicilianaPEARS.

- *Piano d'azione integrato per la costituzione di una filiera per produzione di biocarburanti*
- *Piano d'azione integrato per la costituzione di una filiera e di un Polo Industriale Mediterraneo per la ricerca, lo sviluppo e la Produzione di Tecnologie di impiego dell'energia solare*
- *Costituzione di Agenzie Regionali per l'Energia e di una rete di Agenzie Provinciali*⁵⁹.

Tali azioni rientrerebbero, nel lessico del Piano, in interventi di carattere politico-organizzativo, da adottarsi a latere di specifici interventi di settore, indicati nel Piano d'azione, allegato al PEARS. Vengono poi posti dei *warning* all'amministrazione, richiamando esplicitamente l'attenzione su alcuni punti critici, quali l'ingombrante presenza nell'isola di industrie di raffinazione (40% della raffinazione nazionale) e altre industrie ad elevato rilascio di CO2 in atmosfera fanno sì che il sistema inquinante presente è in buona parte a servizio dell'intera nazione, per cui bisogna farsi carico di stabilire adeguati sistemi di calcolo ai fini del raggiungimento degli obiettivi di Kyoto.

In secondo luogo, si avverte *" Ora, alcuni obiettivi potranno essere raggiunti con l'evoluzione tendenziale in atto del sistema energetico, ma l'amministrazione Regionale dovrà adoperarsi per rendere il più snello possibile l'iter delle autorizzazioni per la realizzazione degli interventi. L'Amministrazione dovrà altresì svolgere una efficace azione controllando, durante le fasi di autorizzazione degli interventi, che siano accettati da parte degli stakeholder industriali i provvedimenti per garantire efficacemente lo sviluppo sostenibile del territorio. In tale fase vanno promossi accordi territoriali che prevedano delle misure di compenso adeguate per il disagio arrecato alle popolazioni locali interessate... L'ammodernamento e lo sviluppo delle infrastrutture a supporto dei servizi a rete per l'energia elettrica ed il gas costituiscono uno strumento essenziale non solo per una migliore sicurezza ed efficienza della loro distribuzione, ma perché si*

⁵⁹ Ibidem.

*giunga ad una reale efficiente trasformazione del sistema energetico regionale.*⁶⁰
E, per quanto riguarda la fonte eolica, si evidenzia che "*Occorre che l'Amministrazione regionale, pur rispettando gli obiettivi dell'U.E., pensi con attenzione alla regolamentazione della possibile ubicazione degli impianti nel territorio. La competenza è dell'Amministrazione Regionale e non certo può essere devoluta a Province e Comuni. Vanno individuate delle aree possibili (non certo solo per la "ventosità") in ordine alla collocazione territoriale idonea per lo sviluppo sostenibile del settore senza che vengano compromessi gli altri aspetti della vivibilità ambientale. Ciò può farsi. Occorrono idonei strumenti: un piano ben chiaro e definito per lo sfruttamento della fonte eolica (sia on-shore che nel vicino off-shore). Occorrono degli strumenti legislativi adeguati per disciplinare le richieste per la realizzazione degli impianti eolici.*"⁶¹

Più volte viene sottolineata la necessità che si predispongano i necessari strumenti di natura legislativa e normativa per l'implementazione del Piano d'Azione. Ma, in realtà, si richiama l'attenzione sul fatto che il settore energetico ha bisogno di un'attività politica pesante, che utilizzi vari strumenti, che stia attenta alle sinergie con altri settori, principalmente quello dell'ambiente e dello sviluppo territoriale. Il richiamo agli strumenti legislativi viene fatto nella convinzione che "*La Regione Siciliana vanta una competenza legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 14, lett. d), Statuto Speciale in materia di industria e, quindi, di produzione di energia e di impianti, pacificamente riconosciuta dallo Stato ad esercitata nel tempo.*"⁶² Sul punto avremo modo di ritornare diffusamente, anticipiamo solo che tale convinzione, oltre ad non aver mai dato occasione di produrre una sola legge di settore, è oggi smentita dallo stesso responsabile del nuovo assessorato regionale che si occupa di energia.

⁶⁰ Cfr. *Schema di Piano energetico, Adeguamento alle dichiarazioni del Presidente della Regione Siciliana,*

http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssEnergia/PIR_DipEnergia/PIR_PianoEnergeticoAmbientaledellaRegioneSicilianaPEARS

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem.

Tabella 8

<p>Programmazione energetica regionale e recepimento obiettivi DM 15 marzo 2012 (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>DGR n.1 03/02/2009</p>
<p>Autorità competenti nel procedimento autorizzativo unico per gli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>Regione</p>
<p>Atti di disciplina regionale per i procedimenti autorizzativi (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>Decreto Pres. n.38 del 26/4/2012: "Regolamento recante norme di attuazione dell'art. 105, c. 5, della LR n.11/2010".</p> <p>Decreto Pres. n.48 del 18/7/2012: "Regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 2, commi 2 bis e 2 ter, della LR n.10/1991 e s.m.i., per l'individuazione dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza del Dipartimento regionale dell'energia".</p> <p>Decreto Assessorato Energia 17 05 2013 "Disposizioni per la definizione dei procedimenti di autorizzazione unica di cui all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 e successive modifiche ed integrazioni".</p>
<p>Soglie e tipologie per l'applicazione della PAS agli impianti di produzione</p>	<p>Decreto Presidenziale n.48 del 18/07/2012 (art. 329 c. 1, 2 e 5) Fotovoltaico 1 MW</p>

<p>elettrica alimentati da fonti rinnovabili (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>Biomasse 1 MW Biogas 1 MW Eolico 60 KW Idroelettrico 1Mw</p>
<p>Individuazione di aree non idonee adottate dalle Regioni per gli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili al 30/06/2013</p>	<p>Decreto Presidenziale n.48 del 18/07/2012 (art. 1) N.B. Le zone non risultano ad oggi definite.</p>
<p>Autorità competenti nelle procedure di valutazione ambientale (VA e VIA) per gli impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>LR n.6/2001 (art. 91) Regione</p>
<p>Atti regionali con disposizioni di coordinamento tra Autorizzazione Unica e procedure di valutazione ambientale (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>Nessun atto di coordinamento.</p>
<p>Programmazione energetica regionale e recepimento degli obiettivi fissati dal DM 15 marzo 2012 (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>Piano Energetico Ambientale Regionale siciliano (DGR n.1 03/02/2009)</p>
<p>Ulteriori interventi di regolazione per la realizzazione di impianti eolici (assetto al 30/06/2013)</p>	<p>Decreto Assessorato del territorio e dell'ambiente 28/04/2005: Criteri per la realizzazione di impianti eolici. Decreto 25 giugno 2007, n.91/GAB: misure per la tutela dell'ambiente e del paesaggio ai fini del rilascio dei provvedimenti per la realizzazione di impianti eolici.</p>

Ulteriori interventi di regolazione regionale per la realizzazione di impianti fotovoltaici (assetto al 30/06/2013)	Decr. Ass. territorio e ambiente 17/05/2006: Criteri per la realizzazione di impianti fotovoltaici. Decreto Presidenziale n.48 del 18/07/2012 (art. 3, c. 5) norme per impianti fotovoltaici a terra in aree industriali
---	---

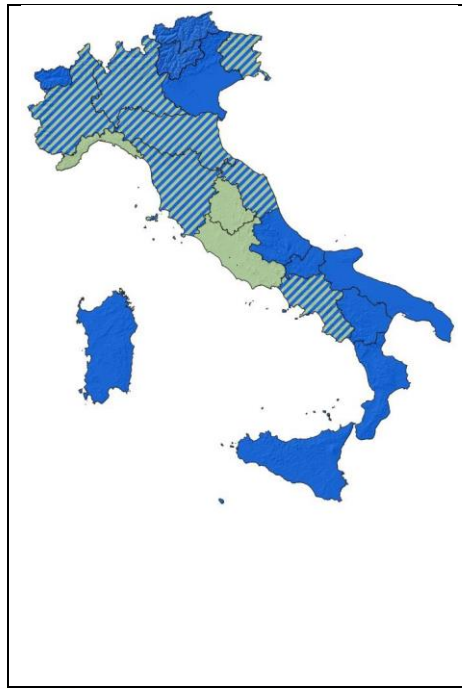
Fonte: adattamento da GSE, Gestore Servizi Elettrici, *Regolazione regionale della generazione elettrica da fonti rinnovabili*, 2013,

4.9 Grafici e tabelle.

Tabella sinottica sui differenti periodi di adozione dei piani energetici regionali.

ADOZIONE PIANI ENRGETICI	1999/2002	2003/2007	2007/2011
	BASILICATA, E BOLZANO, EMILIA ROMAGNA, LAZIO, SARDEGNA, TOSCANA,	CALABRIA, FRIULI, MARCHE, MOLISE, PIEMONTE, PUGLIA, UMBRIA, VENETO, TRENTO, VALLE D'AOSTA LIGURIA, LOMBARDIA	ABRUZZO, CAMPANIA, SICILIA

Tabella 9



Quadro nazionale dell'attribuzione delle competenze territoriali al rilascio delle autorizzazioni uniche per la realizzazione di impianti di energia rinnovabile.

Figura 2

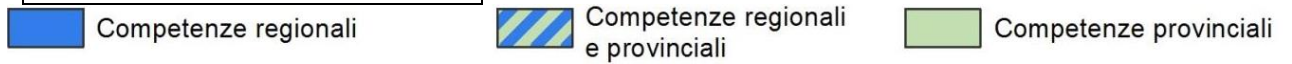


Immagine tratta da *Regolazione regionale della generazione elettrica da fonti rinnovabili, GSE, 2013*

Tabella sinottica sui periodi di individuazione e attribuzione delle competenze per A.U.

Individuazione delle autorità competenti al rilascio delle autorizzazioni uniche per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili	1999/2003 PIEMONTE, VALLE D'AOSTA, LOMBARDIA, VENETO, LIGURIA, MARCHE, LAZIO,	2004/2008 EMILIA ROMAGNA, TOSCANA, UMBRIA,	2009/2013
Fonte: GSE 2013. N.B. non sono riportati i dati afferenti le Regioni a statuto speciale.			

Tabella 10

Tabella sinottica sull'adozione delle aree non idonee per l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili

	Adozione	Adozione parziale	Non adozione
Regioni	Veneto, Emilia Romagna, Umbria, Marche, Molise	Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Toscana, Abruzzo, Puglia, Basilicata, Calabria, Sardegna	Lombardia, Trento, Bolzano, Friuli V.G., Lazio, Campania, Sicilia

Tabella 11

Dalle tabelle sopra riportate emergono due elementi, utili per le successive riflessioni. Si constata il ritardo della Regione Siciliana sia in termini di programmazione, che di adozione di idonea normazione sui settori indicati. Emerge altresì una realtà nazionale frastagliata, più composita rispetto ai normali cliché Nord-Sud. Ma sul punto ritorneremo.

Confrontiamo adesso i dati delle dotazioni fisiche regionali di risorse sfruttabili ai fini di generazione di energia da fonti rinnovabili e delle ricadute finanziarie dovute allo sfruttamento delle stesse.



Figura 3

Distribuzione regionale della potenza totale installata a fine 2012.

Fonte: Immagine tratta da *Regolazione regionale della generazione elettrica da fonti rinnovabili*, GSE, 2013



Figura 4

Distribuzione regionale della produzione a fine 2012.

Fonte: Immagine tratta da *Regolazione regionale della generazione elettrica da fonti rinnovabili*, GSE, 2013

Numero e potenza degli impianti FER nelle Regioni a fine 2012

Tabella 12

Regioni	Idraulica N° MW	Eolica N° MW	Solare N° MW	Geotermic a N° MW	Bioenergi e N° MW	Totale N° MW
Piemonte	634 2.615,6	7 12,7	34.104 1.369,7	-	233 284,2	34.978 4.282,1
Valle d'Aosta	97 920,9	3 2,6	1.529 17,9	-	5 2,3	1.634 943,7
Lombardi a	427 5.038,5	4 -	68.434 1.821,8	-	580 887,3	69.445 7.747,6
Trentino Alto Adige	588 3.205,1	8 1,9	18.399 370,2	-	153 94,5	19.148 3.671,3
Veneto	283 1.123,0	9 1,4	64.941 1.482,0	-	307 342,0	65.540 2.948,5
Friuli Venezia Giulia	168 492,2	4 -	22.495 405,1	-	91 122,7	22.758 1.020,0
Liguria	60 85,9	30 47,1	4.387 73,7	-	14 24,2	4.491 230,9
Emilia Romagna	112 315,0	42 19,0	44.940 1.609,8	-	269 570,7	45.363 2.514,5
Toscana	136	61	24.745	33	116	25.091

	350,2	86,9	644,7	772,0	182,3	2.036,1
Umbria	34	5	11.430	-	50	11.519
	511,1	1,5	415,2		51,8	979,7
Marche	133	21	17.176	-	55	17.385
	240,0	0,7	980,3		38,9	1.259,9
Lazio	73	12	26.711	-	75	26.871
	402,9	51,0	1.068,0		189	1.710,9
Abruzzo	57	18	11.937	-	34	12.046
	1002,9	230,6	609,0		31,7	1.874,2
Molise	29	27	2.587	-	8	2.651
	87,2	369,4	158,1		45,1	659,8
Campania	41	126	16.571	-	42	16.780
	348,3	1.206,6	546,2		235,6	2.336,7
Puglia	4	372	33.563	-	49	33.988
	1,6	1.985,1	2.449,1		296,1	4.731,8
Basilicata	10	110	5.602	-	14	5.736
	132,2	369,1	330,0		79,5	910,9
Calabria	49	56	14.488	-	31	14.624
	741,3	995,9	385,2		153,4	2.275,7

Sicilia	17 151,3	92 1.749, 2	32.005 1.125,8	-	44 80,8	32158 3.107,1
Sardegna	18 466,7	47 988,6	22.287 558,2	-	29 89,7	22.381 2.103,3
Italia	2.970 18.232, 0	1.054 8.119, 4	478.331 16.419, 8	33 702,0	2199 3.801,6	484.587 47.344, 8

Tratto da Rapporto statistico impianti a fonti rinnovabili, 2012 GSE,
<http://www.gse.it/it/Statistiche/RapportiStatistici/Pagine/default.aspx>

Radiazione solare globale sul piano orizzontale

Italia

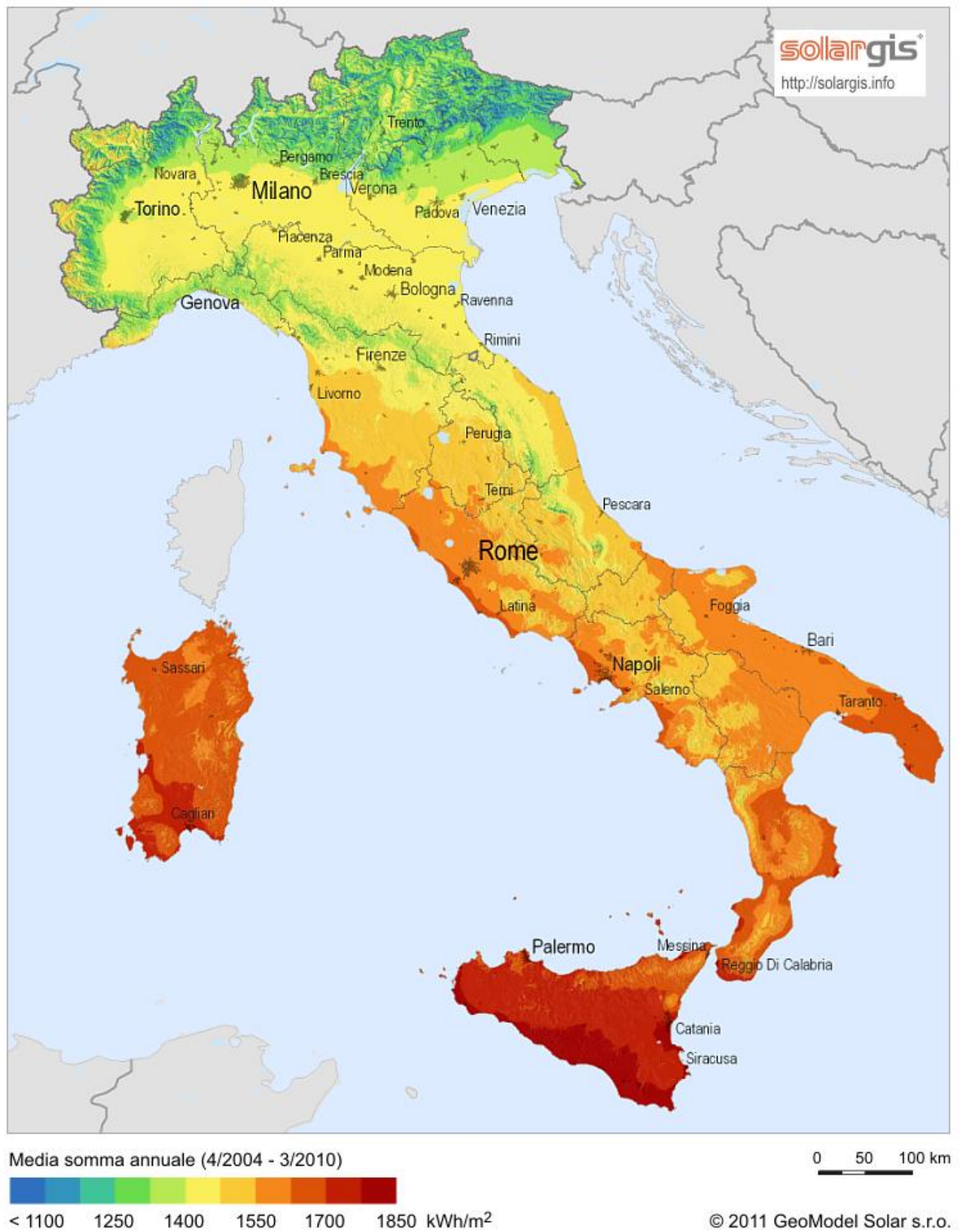


Figura 5



Figura 6

Distribuzione regionale numero impianti fotovoltaici a fine 2012.

Fonte: Immagine tratta da *Regolazione regionale della generazione elettrica da fonti rinnovabili*, GSE, 2013



Figura 7

Distribuzione regionale della potenza fotovoltaica a fine 2012.

Fonte: Immagine tratta da *Regolazione regionale della generazione elettrica da fonti rinnovabili*, GSE, 2013



Figura 8

Distribuzione regionale della produzione fotovoltaica a fine 2012.

Fonte: Immagine tratta da *Regolazione regionale della generazione elettrica da fonti rinnovabili*, GSE, 2013



Figura 9

Distribuzione regionale del numero di impianti eolici al fine 2012.

Fonte: Immagine tratta da *Regolazione regionale della generazione elettrica da fonti rinnovabili*, GSE, 2012



Figura 10

Distribuzione regionale della potenza eolica al fine 2012.

Fonte: Immagine tratta da *Regolazione regionale della generazione elettrica da fonti rinnovabili*, GSE, 201



Figura 11

Distribuzione regionale della produzione eolica al fine 2012.

Fonte: Immagine tratta da *Regolazione regionale della generazione elettrica da fonti rinnovabili*, GSE, 2013

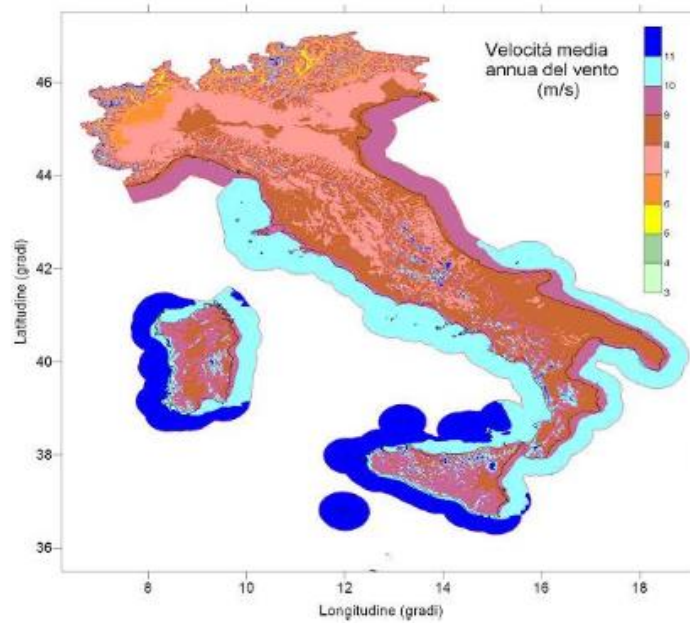


Figura A2 - Esempio di mappa WINDS complessiva a 100 m s.l.t. sulla terraferma e 100 m s.l.m. offshore.

Figura 12

Fonte RSE, Atlante eolico interattivo, Guida, 2009

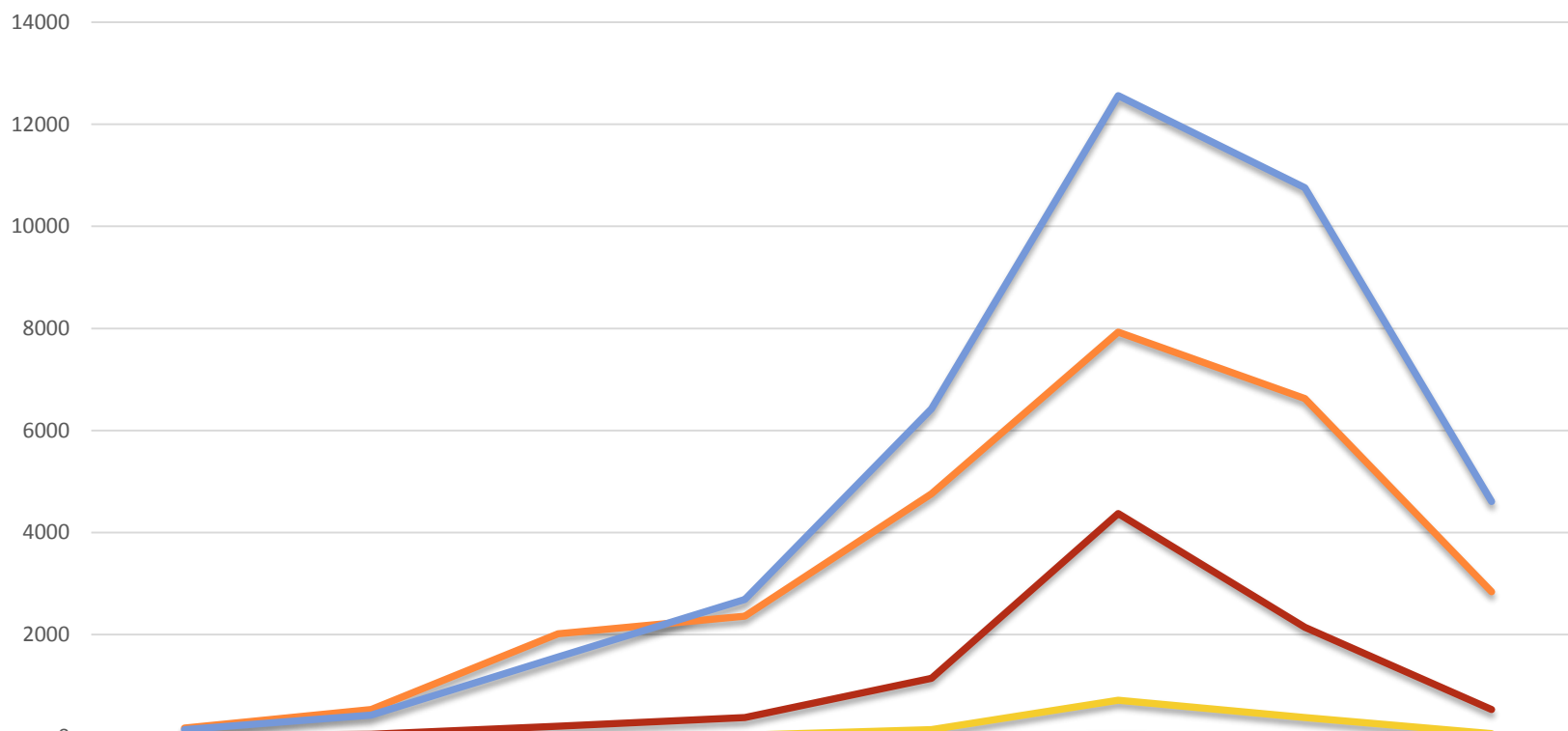
Tabella 13

REGIONE	CLASSE 1 : 1 kW ≤ P ≤ 3 kW		CLASSE 2: 3 kW < P ≤ 20 kW		CLASSE 3: 20 kW < P ≤ 200 kW		CLASSE 4: 200 kW < P ≤ 1000 kW		CLASSE 5: 1000 kW < P ≤ 5000 kW		CLASSE 6: P > 5000 kW		TOTALE	
	Numero	Potenza (kW)	Numero	Potenza (kW)	Numero	Potenza (kW)	Numero	Potenza (kW)	Numero	Potenza (kW)	Numero	Potenza (kW)	Numero	Potenza (kW)
PUGLIA	11,312	31,765	22,159	168,554	2,827	204,853	1,817	1.564.388	56	173,623	36	355,753	38,207	2.498.936
LOMBARDIA	27,431	76,18	39,16	300,668	8,858	707,303	1,334	729,011	61	112,698	3	17,992	76,847	1.943.853
EMILIA ROMAGNA	19,266	50,898	25,737	208,523	5,912	472,173	1,127	703,898	156	285,873	4	48,656	52,202	1.770.020
VENETO	21,572	60,143	45,762	320,599	5,891	472,863	916	521,735	47	80,011	14	160,505	74,202	1.615.857
PIEMONTE	12,311	34,347	20,505	177,515	4,536	363,281	1,084	634,932	93	203,054	4	25,73	38,533	1.438.859
SICILIA	10,917	30,988	23,999	182,104	2,226	171,152	544	395,677	86	243,54	22	186,65	37,794	1.210.111
LAZIO	11,167	30,177	18,646	134,077	1,605	129,114	411	263,794	100	274,65	35	309,04	31,964	1.140.852
MARCHE	6,7	18,386	9,758	80,825	2,366	192,079	936	592,518	50	110,803	3	20,89	19,813	1.015.501
TOSCANA	10,614	28,916	14,861	121,116	2,553	202,184	413	247,874	32	55,973	4	33,585	28,477	689,647
SARDEGNA	8,635	24,477	16,758	117,709	962	76,677	244	150,849	86	183,518	16	126,419	26,701	679,649
ABRUZZO	3,214	9,082	9,248	74,902	1,228	100,925	479	342,368	55	120,341	2	11,851	14,226	659,469
CAMPANIA	5,244	14,922	13,59	101,54	1,3	105,152	334	208,37	48	121,431	11	99,601	20,527	651,017
FRIULI VENEZIA GIULIA	6,382	17,94	15,86	113,001	1,766	136,153	168	100,295	25	69,006	4	27,358	24,205	463,754
CALABRIA	4,549	13,021	11,899	94,841	1,05	76,441	218	129,384	26	53,166	8	80,051	17,75	446,905
UMBRIA	4,602	12,777	6,805	55,095	1,437	102,991	344	226,909	20	43,203	-	-	13,208	440,975
TRENTINO ALTO ADIGE	7,739	21,991	9,041	92,78	2,426	170,759	206	92,568	3	4,931	-	-	19,415	383,029
BASILICATA	1,721	4,921	3,646	33,979	849	50,397	354	247,459	4	8,034	1	5,216	6,575	350,007
MOLISE	585	1,663	2,095	17,698	269	19,843	100	76,722	13	40,618	1	6,5	3,063	163,044
LIGURIA	2,117	5,625	2,489	18,882	301	23,848	50	25,985	3	4,167	-	-	4,96	78,506
VALLE D'AOSTA	538	1,491	1,013	8,769	93	7,228	2	1,44	-	-	-	-	1,646	18,929
Totale ITALIA	176,616	489,71	313,031	2.423.179	48,455	3.785.417	11,081	7.256.179	964	2.188.639	168	1.515.797	550,315	17.658.921

TOTALE DEI RISULTATI DEL CONTO ENERGIA (PRIMO, SECONDO, TERZO, QUARTO E QUINTO CONTO) * (vedi nota 14) RIPARTIZIONE PER REGIONE E CLASSE DI POTENZA DEGLI IMPIANTI IN ESERCIZIO (aggiornamento al 31 MARZO 2014) Tratto da GSE, totale dei risultati del conto energia, <http://www.gse.it/it/Conto%20Energia/Risultati%20incentivazione/Pages/default.aspx>

Figura 13 Elaborazione su dati del GSE

Numero di impianti fotovoltaici nella Regione Lombardia in esercizio con incentivi conto energia



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CL.< 3 KW	168	533	2013	2362	4758	7928	6628	2839
CL.3/20KW	137	424	1563	2686	6428	12560	10756	4609
CL. 20/200KW	15	49	202	375	1145	4374	2143	529
CL. 200/1000	0	0	22	27	137	713	375	58
CL. 1000/5000	0	0	1	8	9	38	4	9
CL.>5000	0	0	0	0	0	2	0	0

CL.< 3 KW CL.3/20KW CL. 20/200KW CL. 200/1000 CL. 1000/5000 CL.>5000

Ripartizione per classi di potenza degli impianti fotovoltaici in esercizio nella Regione Lombardia con incentivi conto energia

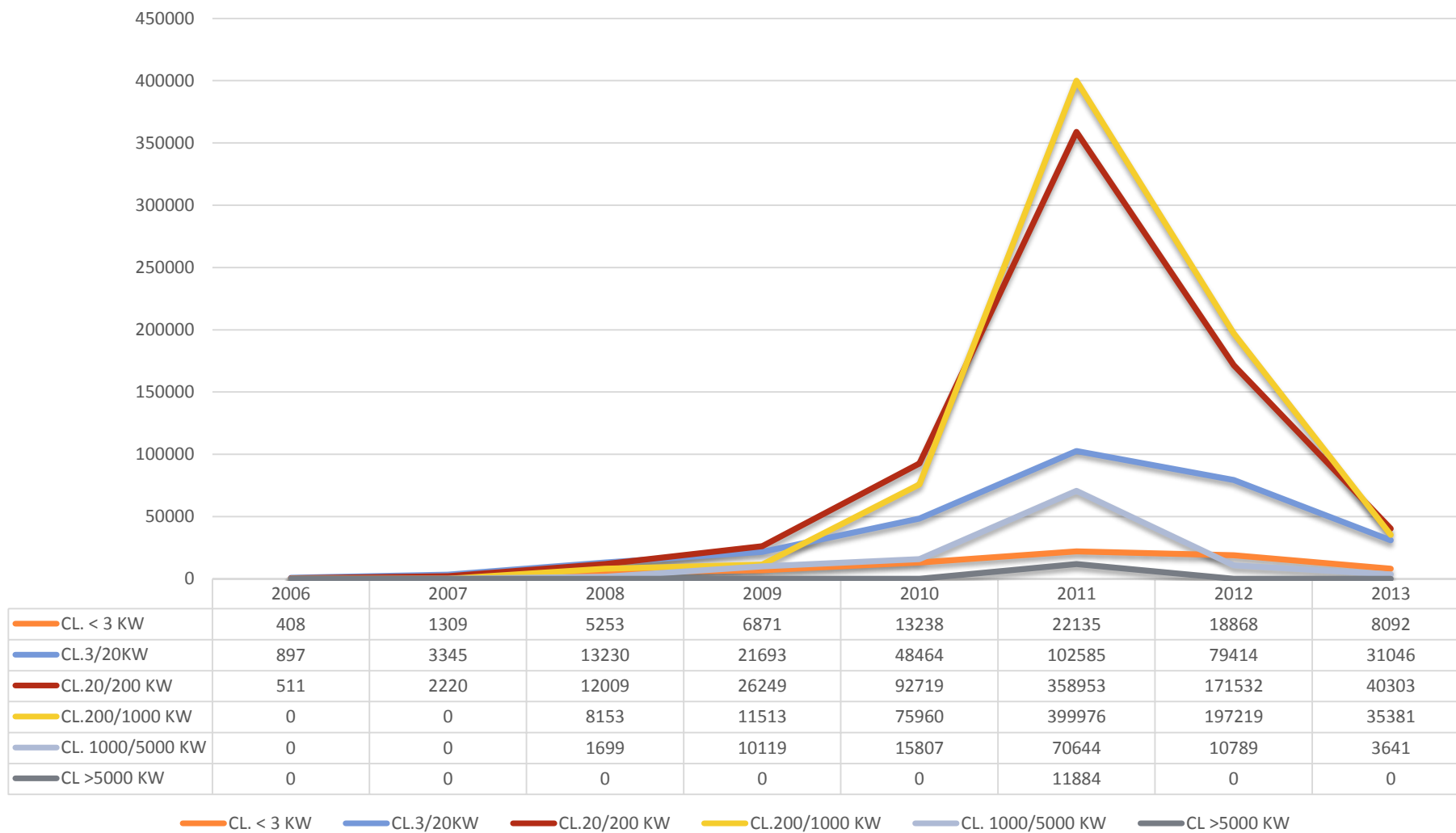


Figura 14 Elaborazione su dati del GSE

Ripartizione per classi di potenza impianti fotovoltaici in esercizio nella Regione Veneto con incentivi del conto energia

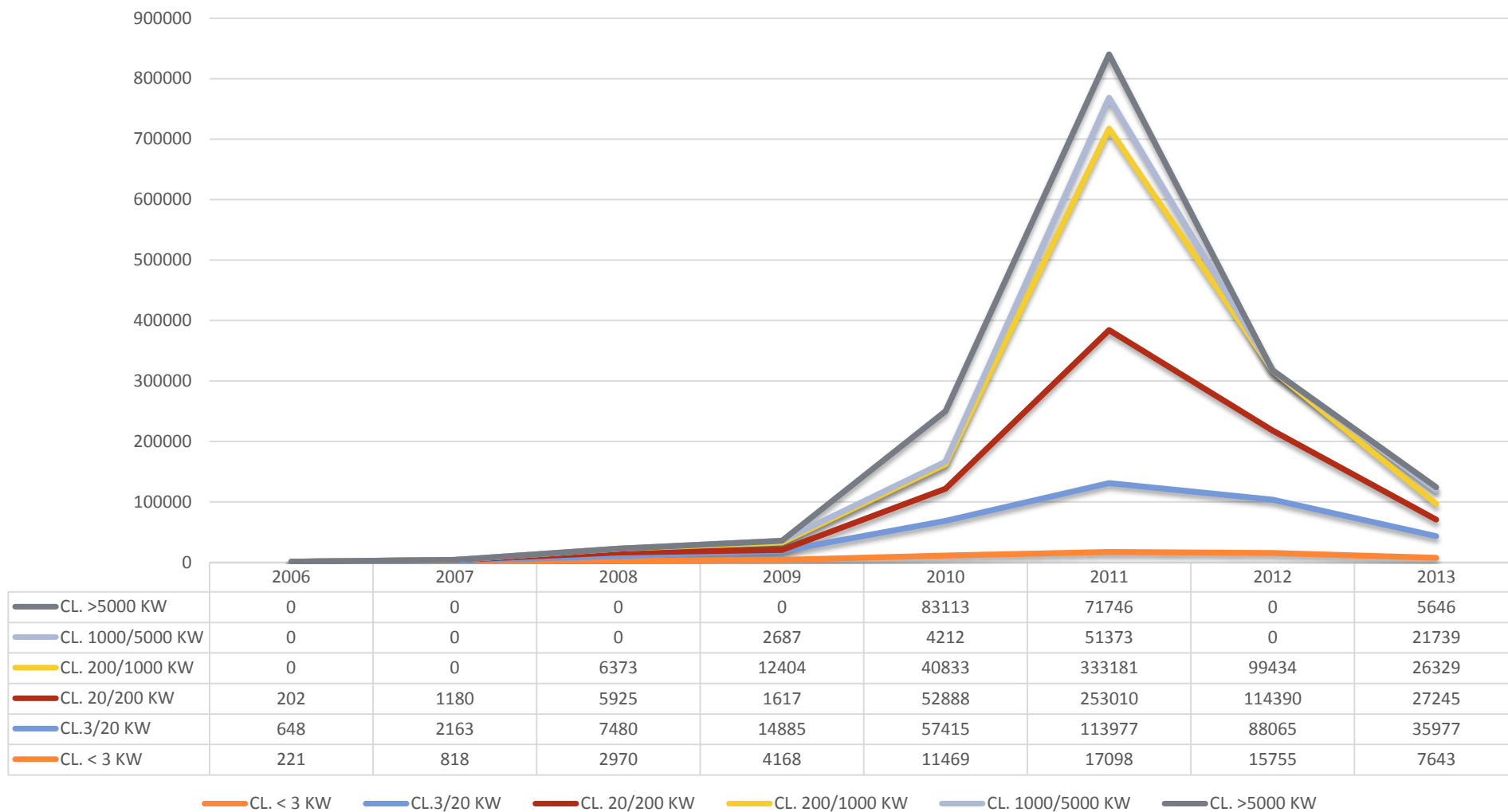


Figura 15 Elaborazione su dati del GSE

Numero impianti fotovoltaici in esercizio nella Regione Veneto con incentivi conto energia

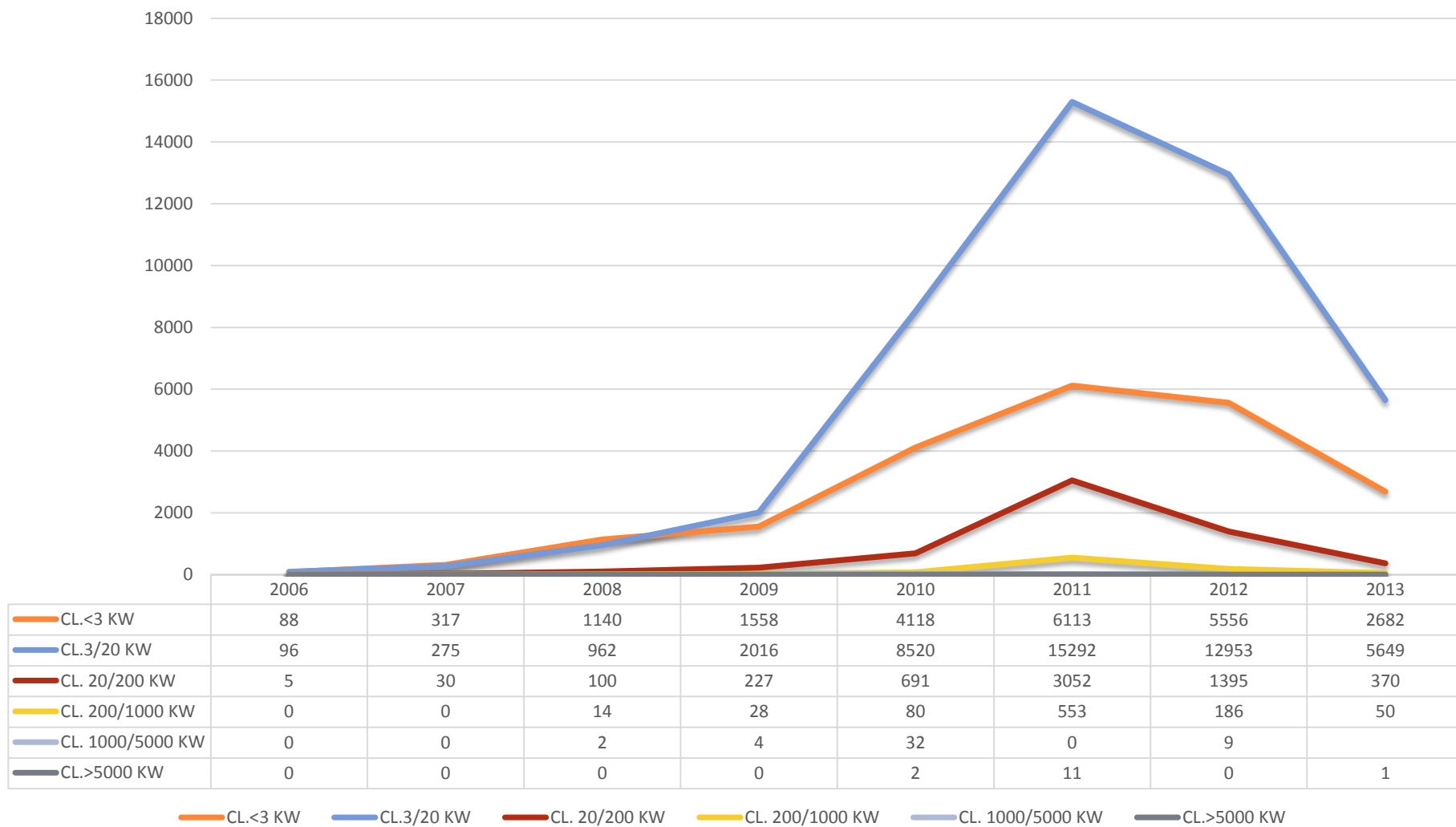


Figura 16 Elaborazione su dati del GSE

Numero di impianti in esercizio nella regione Emilia Romagna con incentivi del conto energia

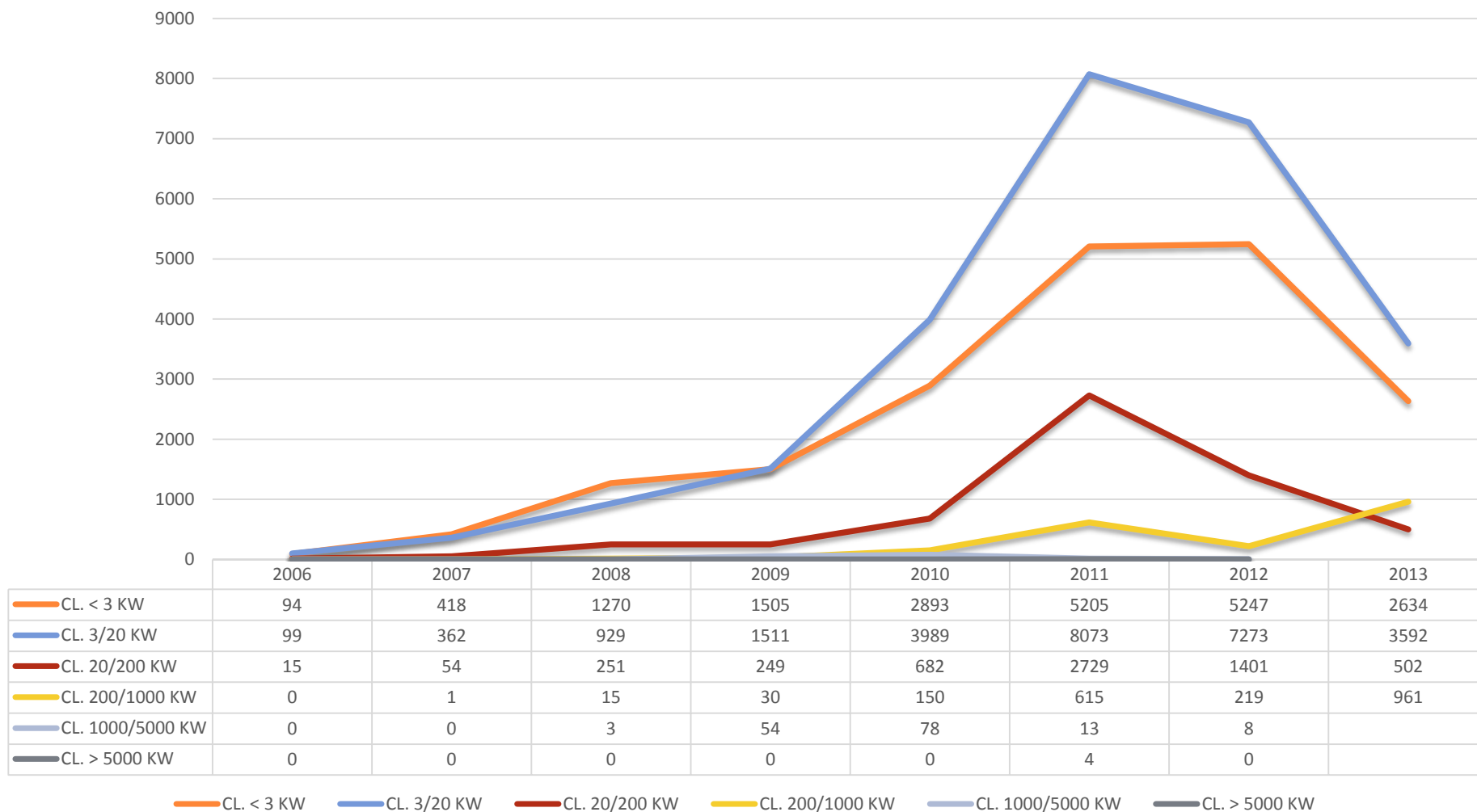


Figura 17 Elaborazione su dati del GSE

Ripartizione per classi di potenza impianti in esercizio Regione Emilia Romagna incentivati con conto energia

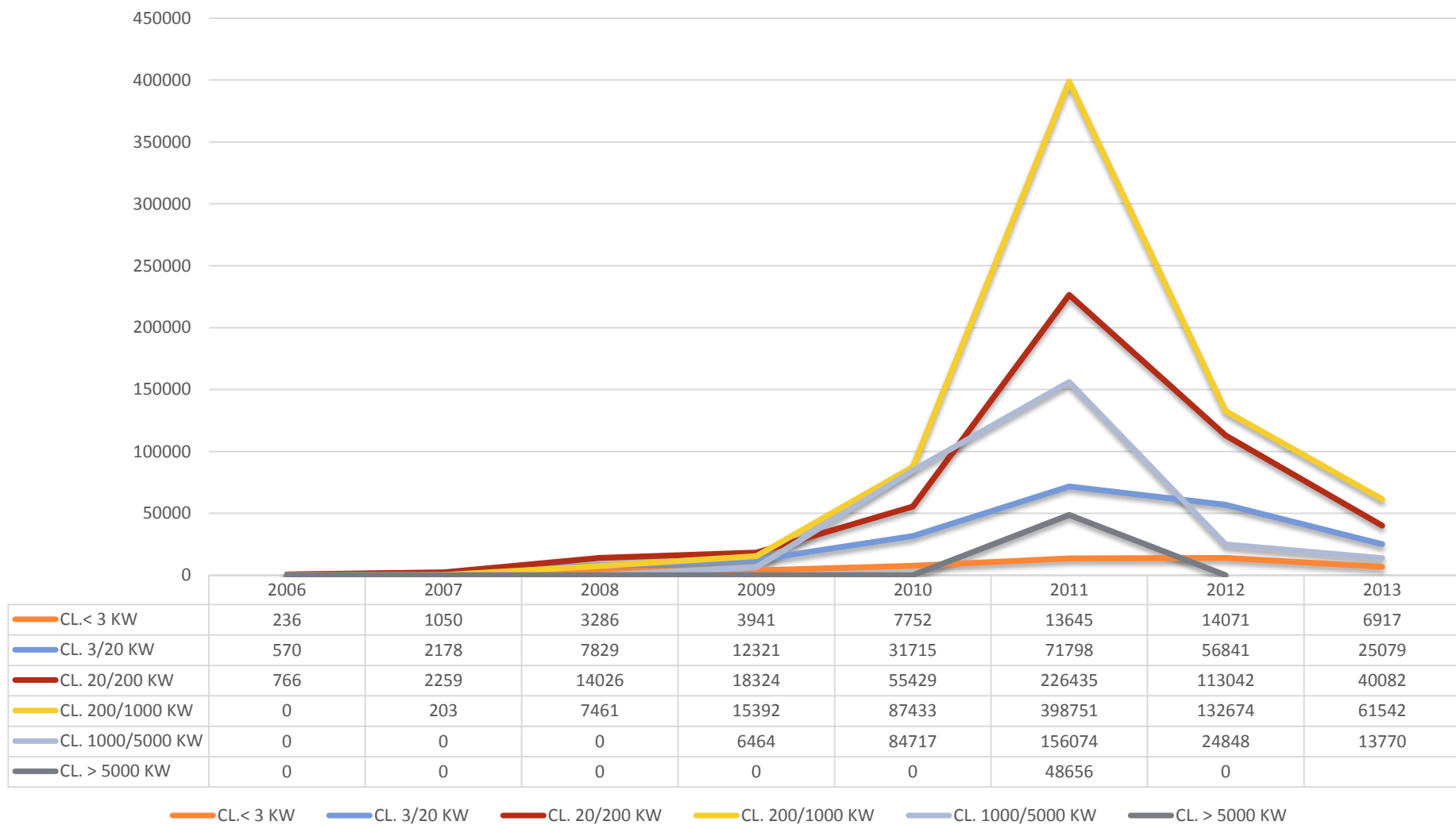


Figura 18 Elaborazione su dati del GS

Numero impianti in esercizio Regione Campania incentivati con il conto energia

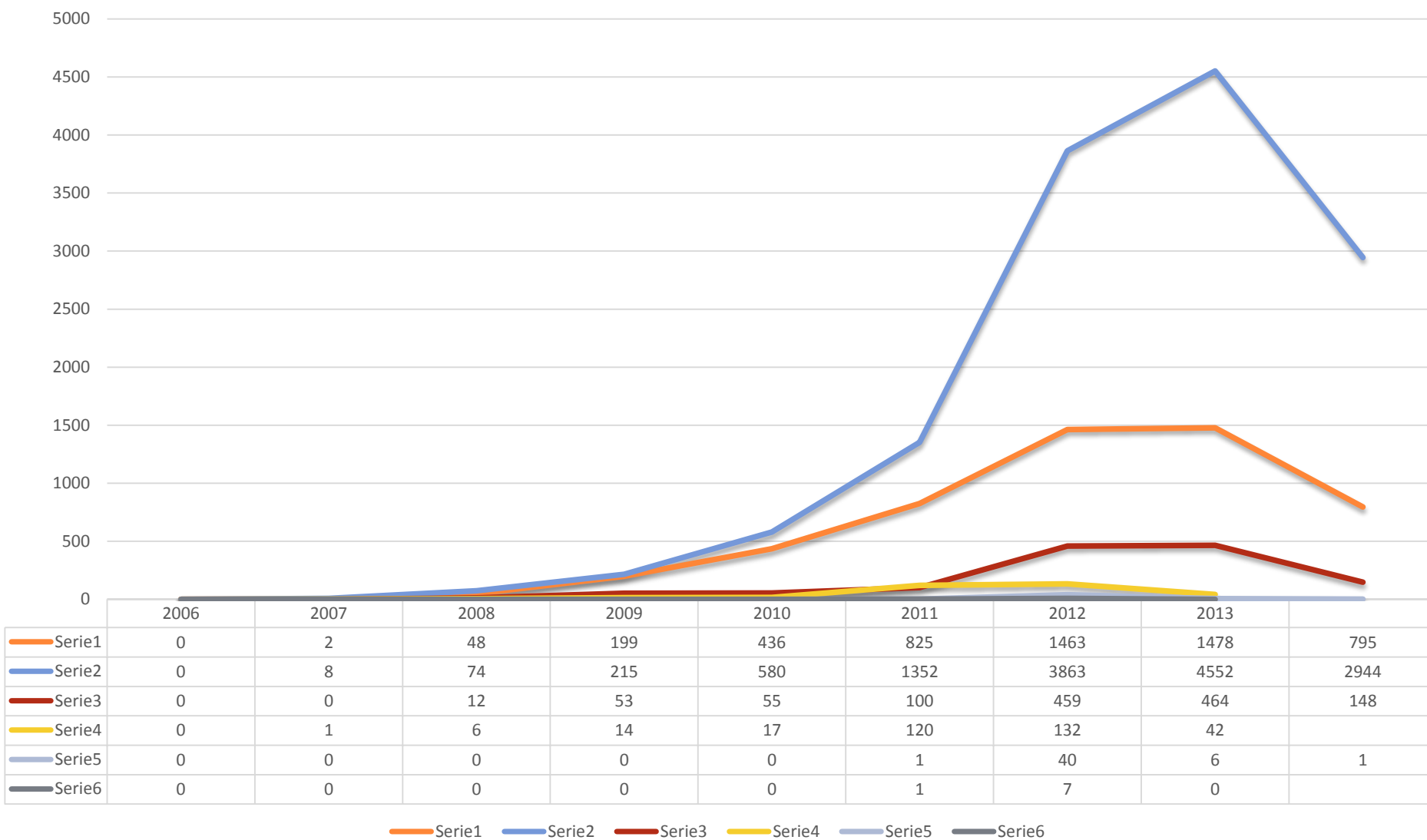


Figura 19 Elaborazione su dati del GSE

Ripartizione per classi di potenza degli impianti fotovoltaici in esercizio nella Regione Campania incentivati con il conto energia.

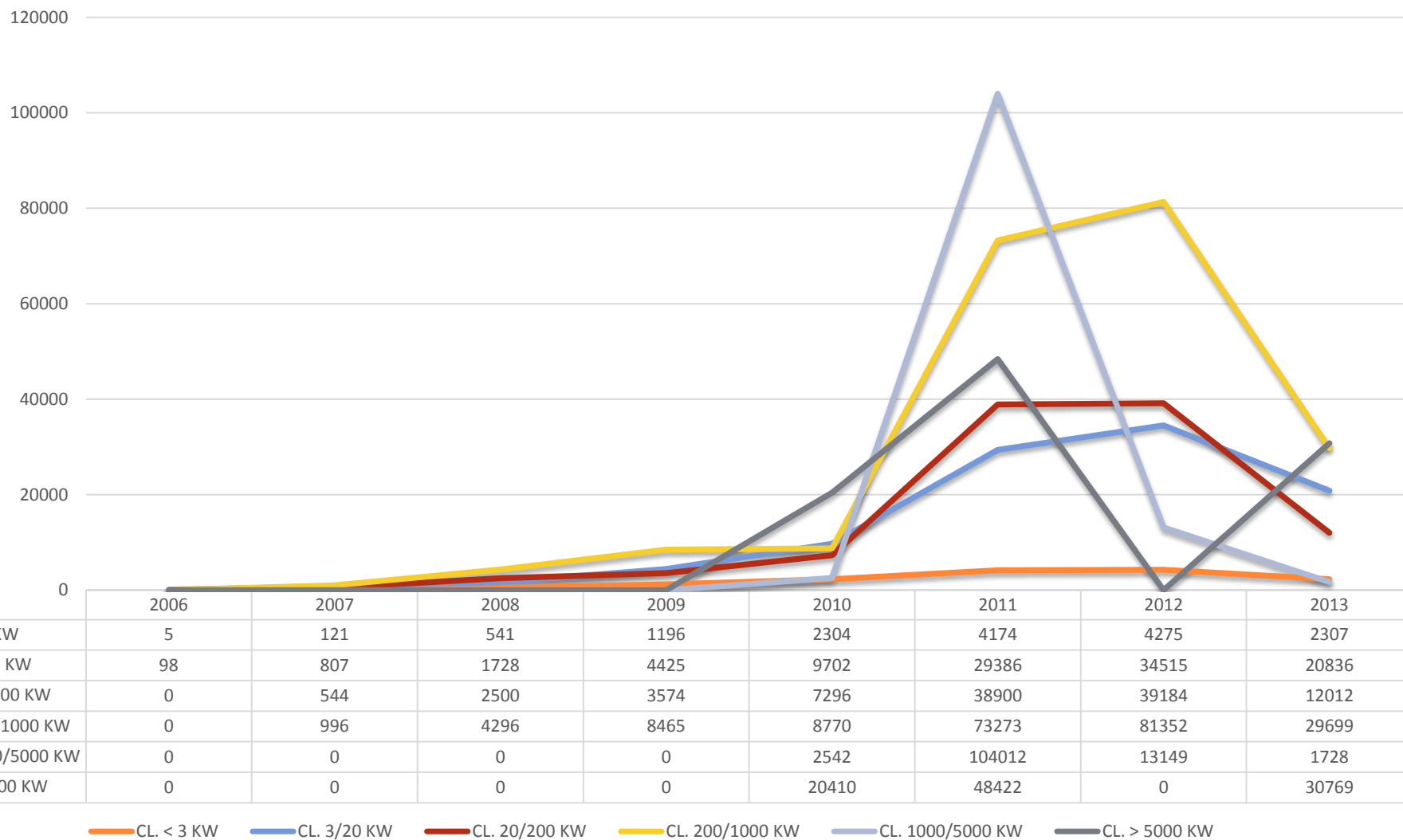


Figura 20 Elaborazione su dati del GS

Numero di impianti fotovoltaici in esercizio nella regione Puglia e incentivati con il conto energia

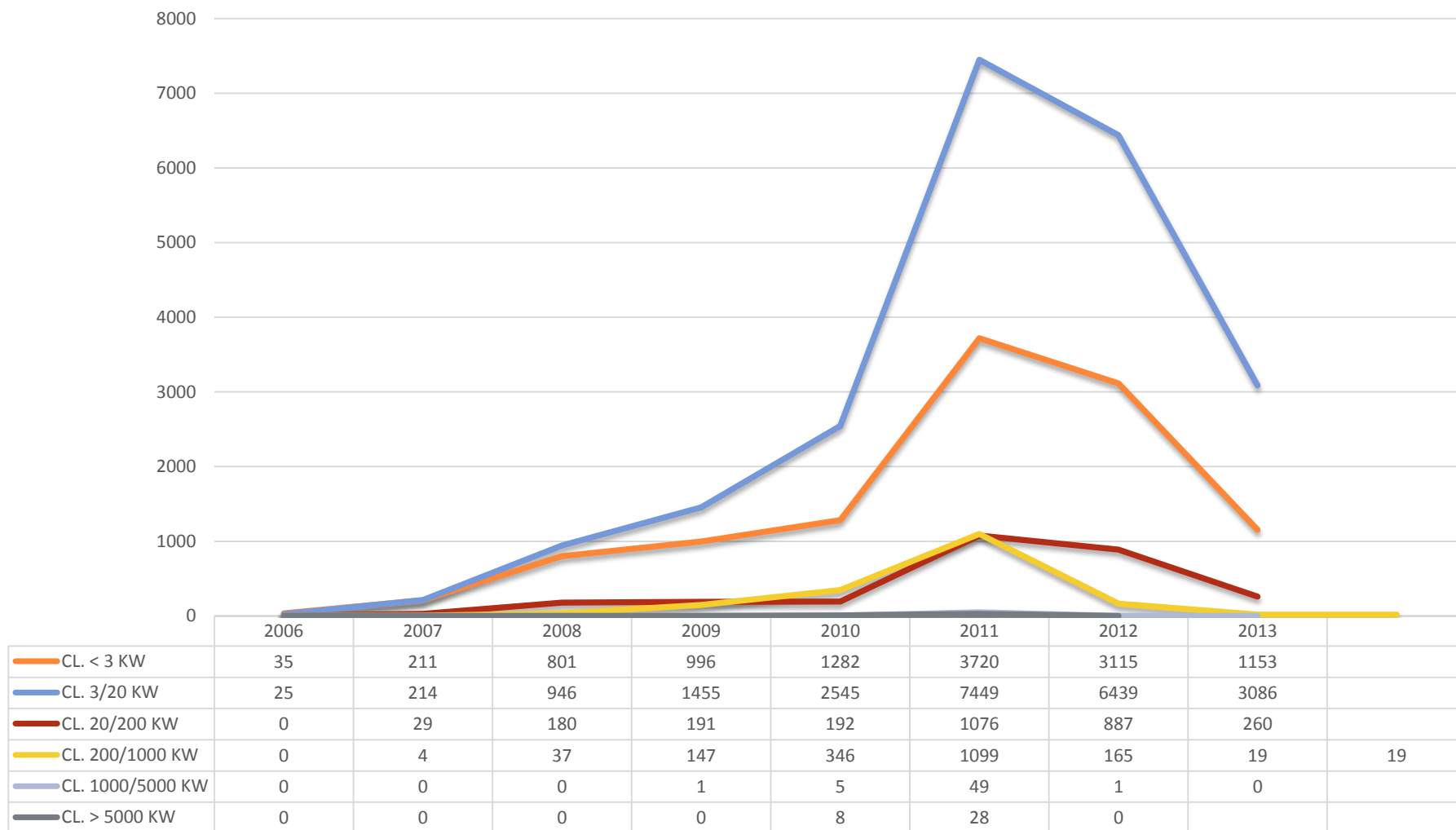


Figura 21 Elaborazione su dati del GSE

Ripartizione per classi di potenza impianti fotovoltaici in esercizio nella regione Puglia incentivati con il conto energia

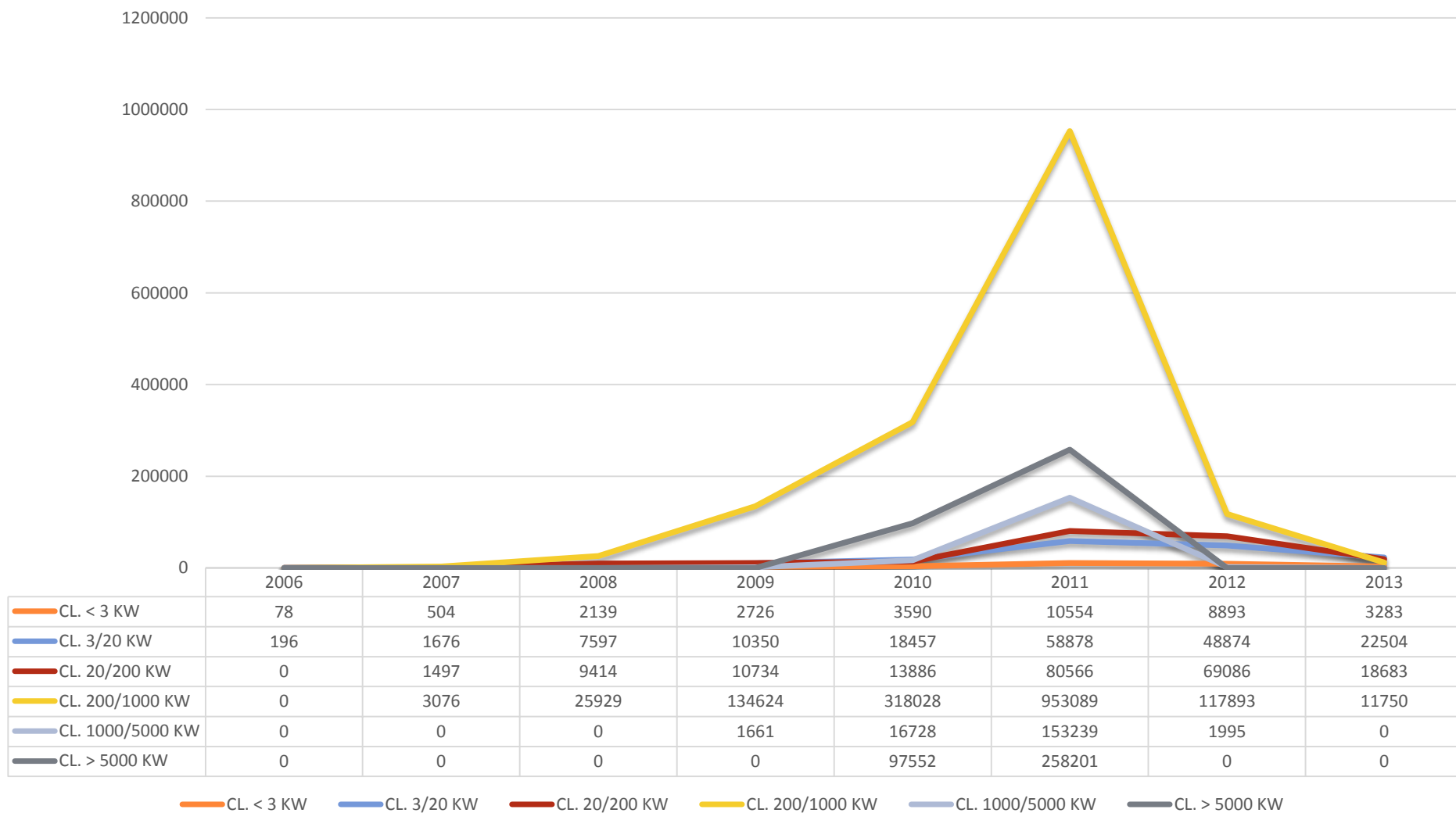


Figura 22 Elaborazione su dati del GSE

Numero di impianti fotovoltaici in esercizio nella Regione Calabria incentivati con il conto energia

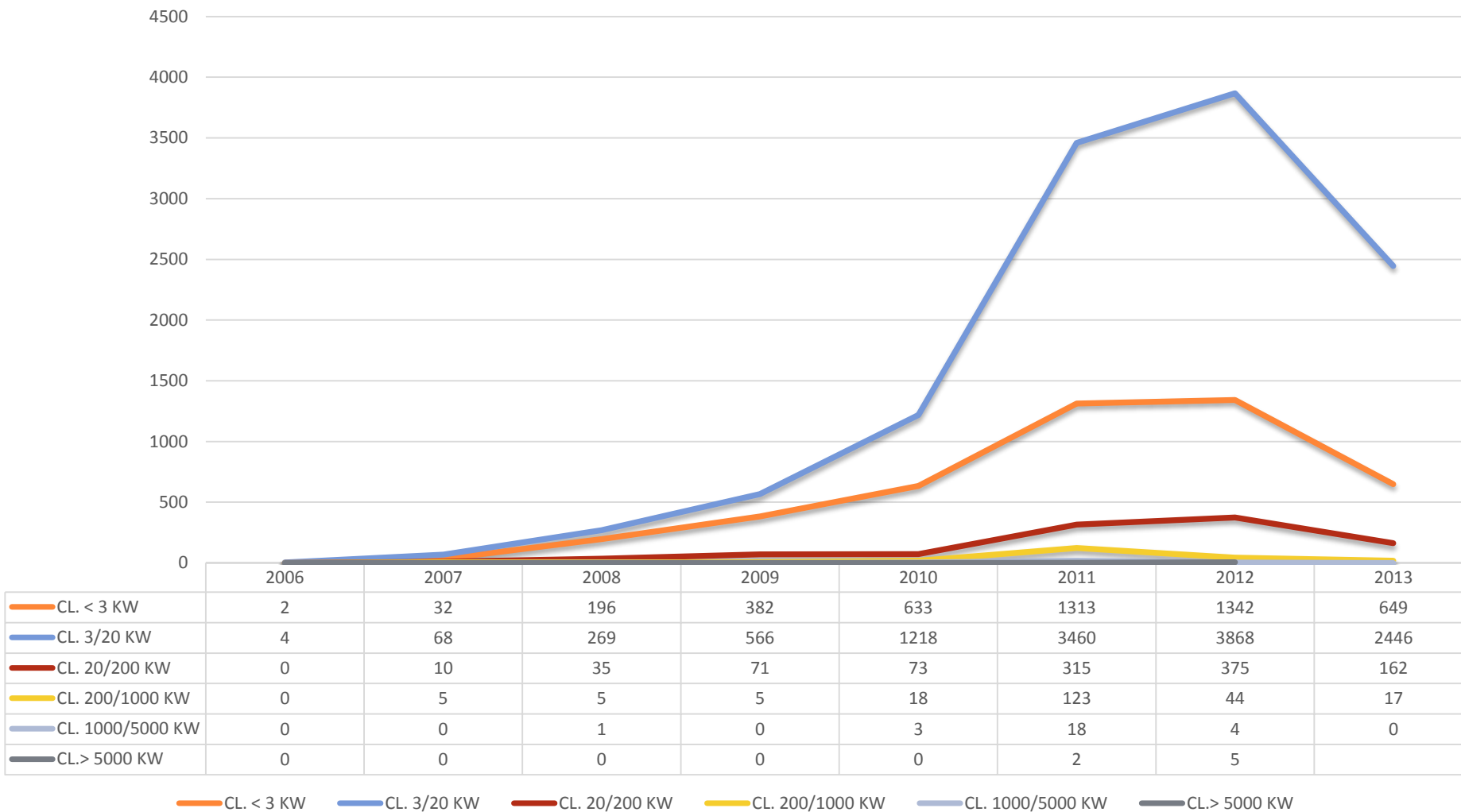


Figura 23 Elaborazione su dati del GS

Ripartizione per classi di potenza degli impianti fotovoltaici in esercizio nella Regione Calabria incentivati con il conto energia

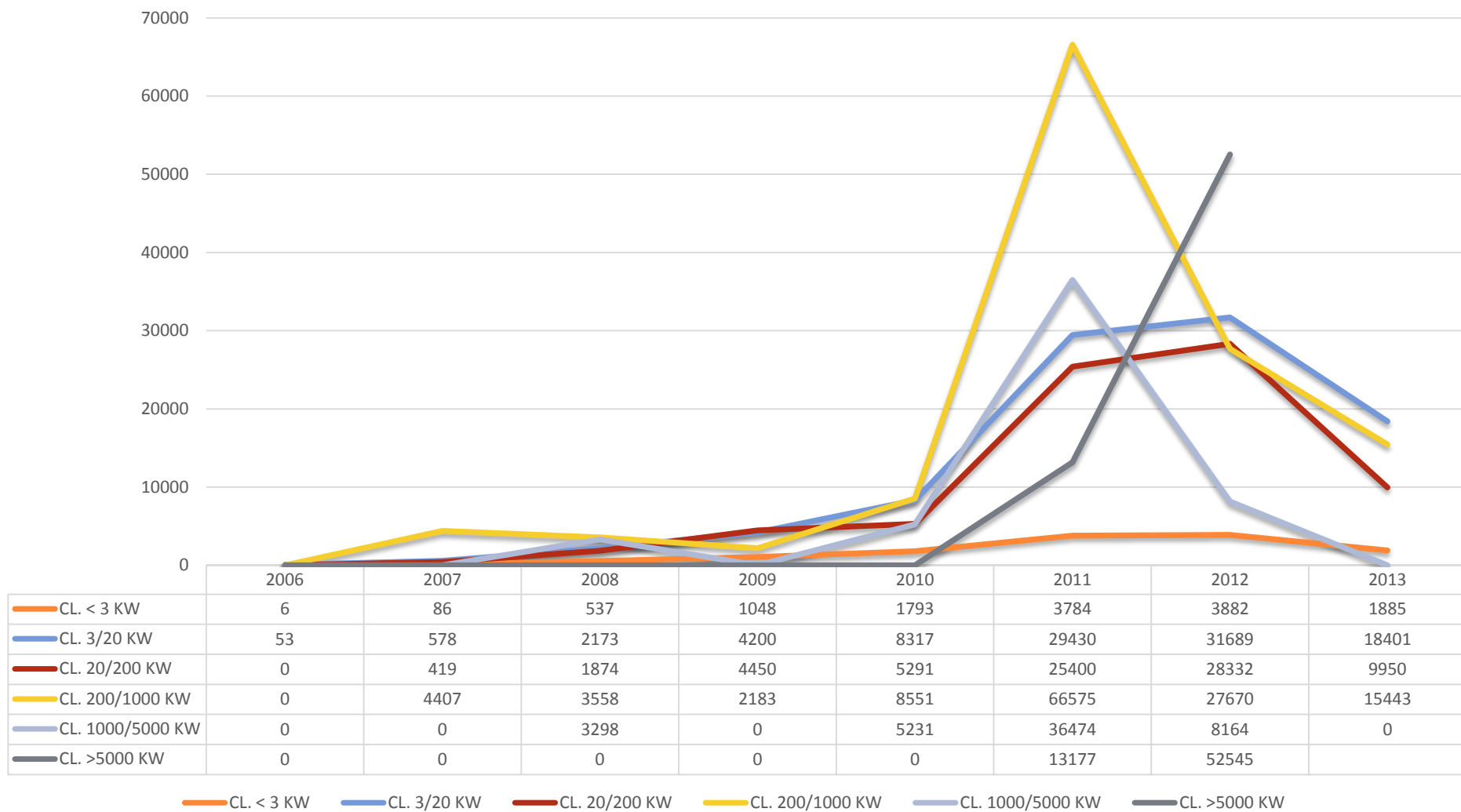
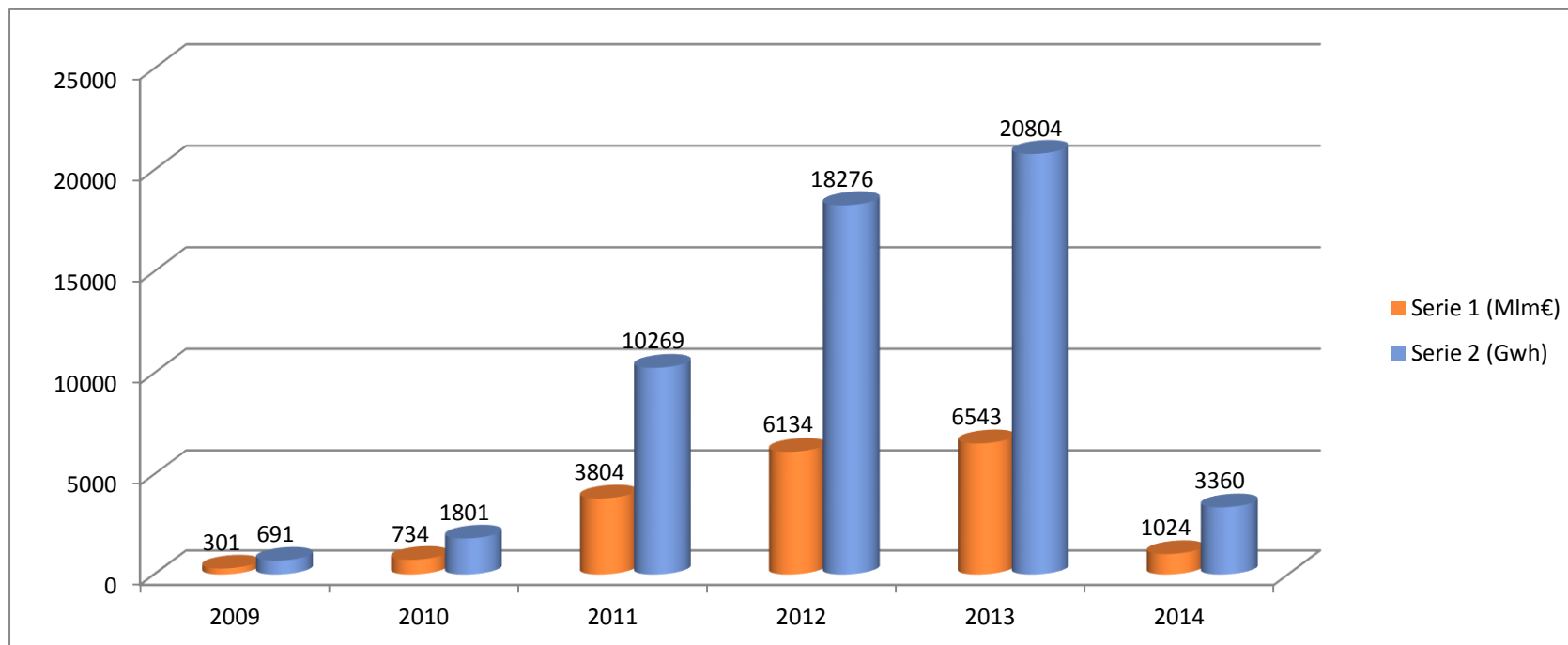


Figura 24 Elaborazione su dati del GSE

Tabella 14

Valori annuali degli incentivi ammessi al sistema conto energia e della produzione.⁶³



⁶³ Elaborazione su dati GSE.

Tabella 15

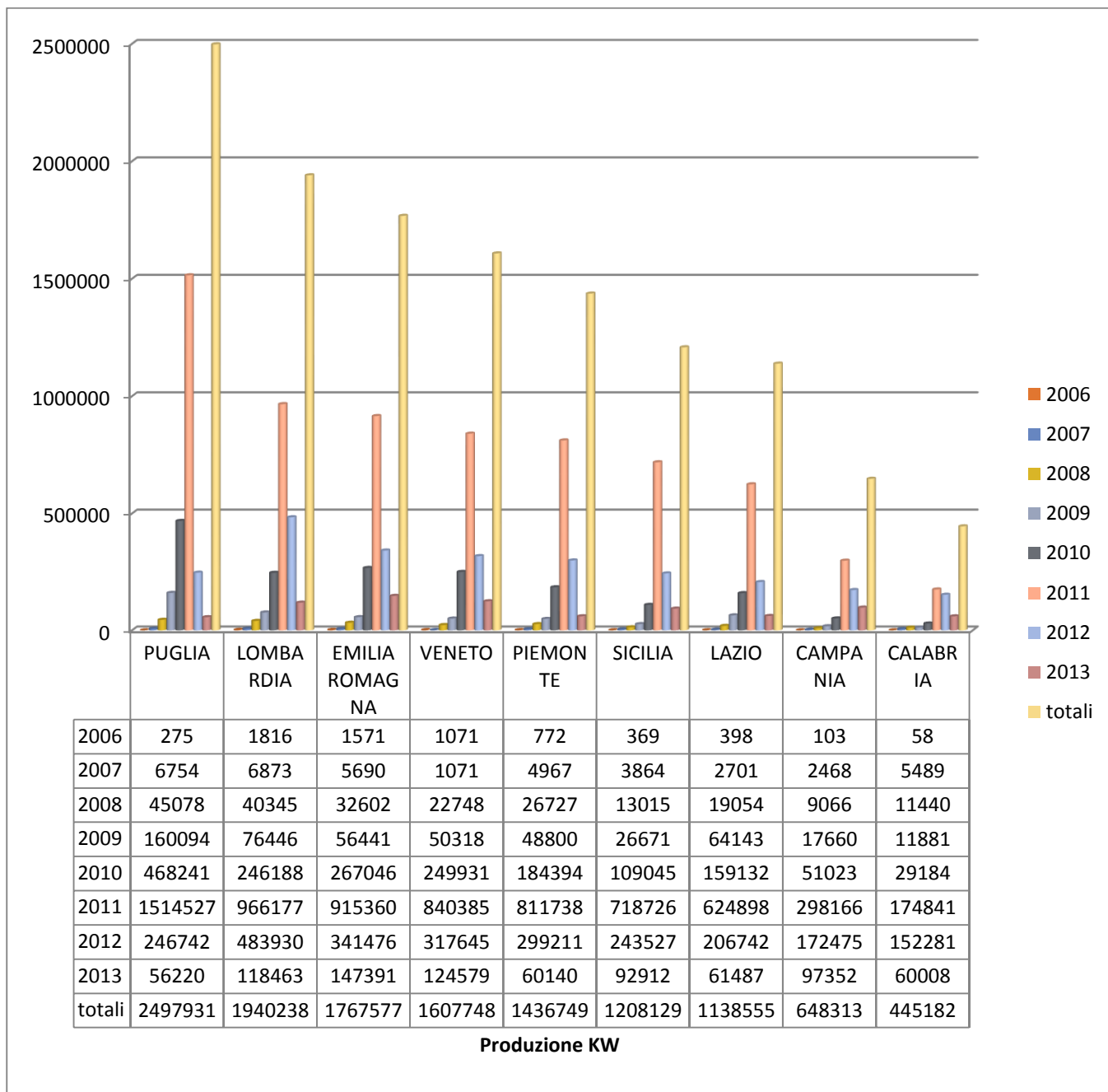


Tabella sulle produzioni da energia rinnovabile dagli anni 2006/2013 realizzata su dati GSE al 2013 in alcune regioni campione.

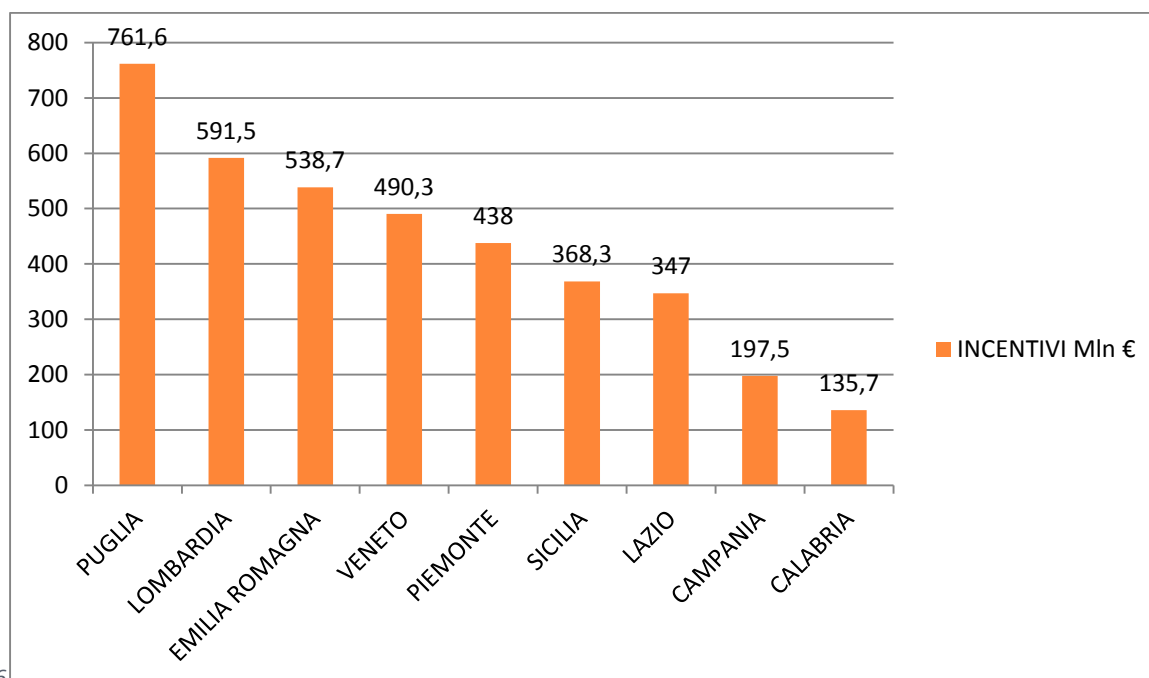


Tabella 16

La tabella rappresenta una proiezione su dati del GSE della quota parte di incentivi in conto energia⁶⁴ che viene riconosciuta annualmente alle regioni indicate in relazione alla produzione totale al 2013.

⁶⁴ Il Conto Energia è stato introdotto in Italia con la Direttiva comunitaria per le fonti rinnovabili (*Direttiva 2001/77/CE*), recepita con l'approvazione del Decreto legislativo 387 del 2003. Questo meccanismo, che premia con tariffe incentivanti l'energia prodotta dagli impianti fotovoltaici per un periodo di 20 anni, è diventato operativo con l'entrata in vigore dei Decreti attuativi del 28 luglio 2005 e del 6 febbraio 2006 (Primo Conto Energia) che hanno introdotto il sistema di finanziamento in conto esercizio della produzione elettrica, sostituendo i precedenti contributi statali a fondo perduto destinati alla messa in servizio dell'impianto. Con il *D.M. del 19 febbraio 2007*, cosiddetto Secondo Conto Energia, il Ministero dello Sviluppo Economico ha fissato nuovi criteri per incentivare la produzione elettrica degli impianti fotovoltaici entrati in esercizio fino al 31 dicembre 2010. Tra le principali novità introdotte dal Secondo Conto Energia c'era l'applicazione della tariffa incentivante su tutta l'energia prodotta e non solamente su quella prodotta e consumata in loco, lo snellimento delle pratiche burocratiche per l'ottenimento delle tariffe incentivanti e la differenziazione delle tariffe sulla base del tipo di integrazione architettonica, oltre che della taglia dell'impianto. Veniva, inoltre, introdotto un premio per impianti fotovoltaici abbinati all'uso efficiente dell'energia. Nel 2010 è entrato in vigore il Terzo Conto Energia (*D.M. 6 agosto 2010*), applicabile agli impianti entrati in esercizio a partire dal primo gennaio 2011 e fino al 31 maggio 2011, che ha definito le seguenti categorie di impianti:

- Impianti fotovoltaici (suddivisi in "impianti su edifici" o "altri impianti fotovoltaici");
- Impianti fotovoltaici integrati con caratteristiche innovative
- Impianti fotovoltaici a concentrazione e impianti fotovoltaici con innovazione tecnologica

La legge 13 agosto 2010, n.129 (legge cosiddetta "salva Alcoa") ha stabilito che le tariffe incentivanti previste per il 2010 dal Secondo Conto Energia possano essere riconosciute a tutti i soggetti che abbiano concluso l'installazione dell'impianto fotovoltaico entro il 31 dicembre 2010 e che entrino in esercizio entro il 30 giugno 2011. La pubblicazione della Legge 129/10 ha di fatto prorogato fino al 30 giugno 2011 il periodo di operatività del secondo Conto Energia, inizialmente destinato ad esaurirsi alla fine del 2010 per effetto dell'entrata in vigore del terzo Conto Energia. Il 12 maggio 2011 è stato pubblicato il *D.M. 05/05/2011*, che ha definito il meccanismo di incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti fotovoltaici riguardante gli impianti che entrano in esercizio dopo il 31 maggio 2011 (Quarto Conto Energia). Il *D.M. 5*

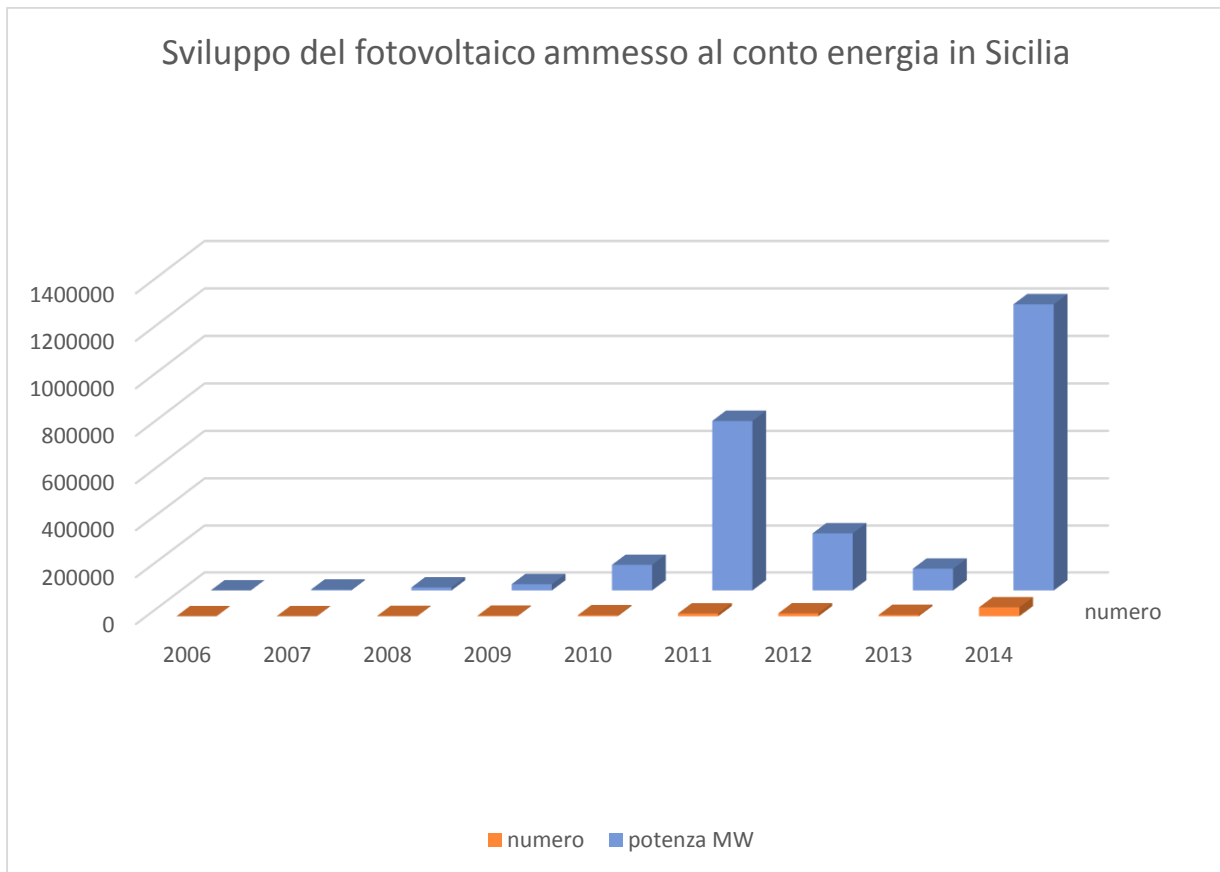


Figura 25 Elaborazione su dati GSE

luglio 2012, cosiddetto *Quinto Conto Energia*, ridefinisce le modalità di incentivazione per la produzione di energia elettrica da fonte fotovoltaica. Il *Quinto Conto Energia* cesserà di applicarsi decorsi 30 giorni solari dalla data in cui si raggiungerà un costo indicativo cumulato degli incentivi di 6,7 miliardi di euro l'anno (comprensivo dei costi impegnati dagli impianti iscritti in posizione utile nei Registri), che sarà comunicata dall'AEEG - sulla base degli elementi forniti dal GSE attraverso il proprio Contatore fotovoltaico - con un'apposita deliberazione.

Tratto da GSE,

<http://www.gse.it/it/Conto%20Energia/Fotovoltaico/Evoluzione%20del%20Conto%20Energia/Pages/default.aspx>

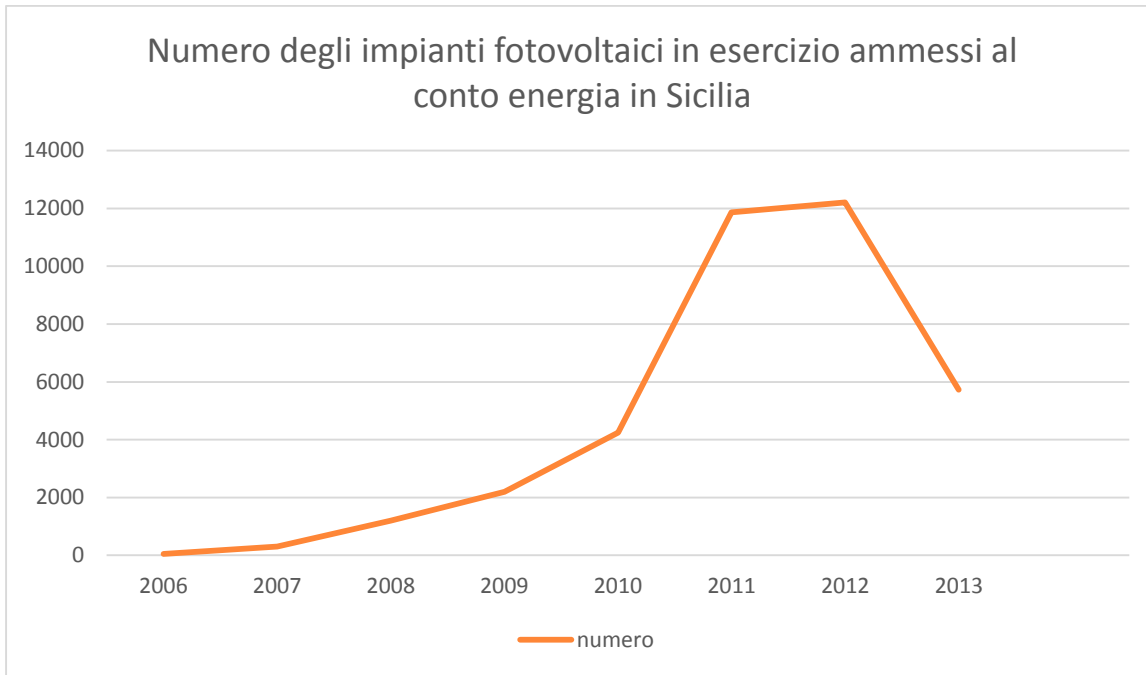


Figura 26 Elaborazione su dati GSE

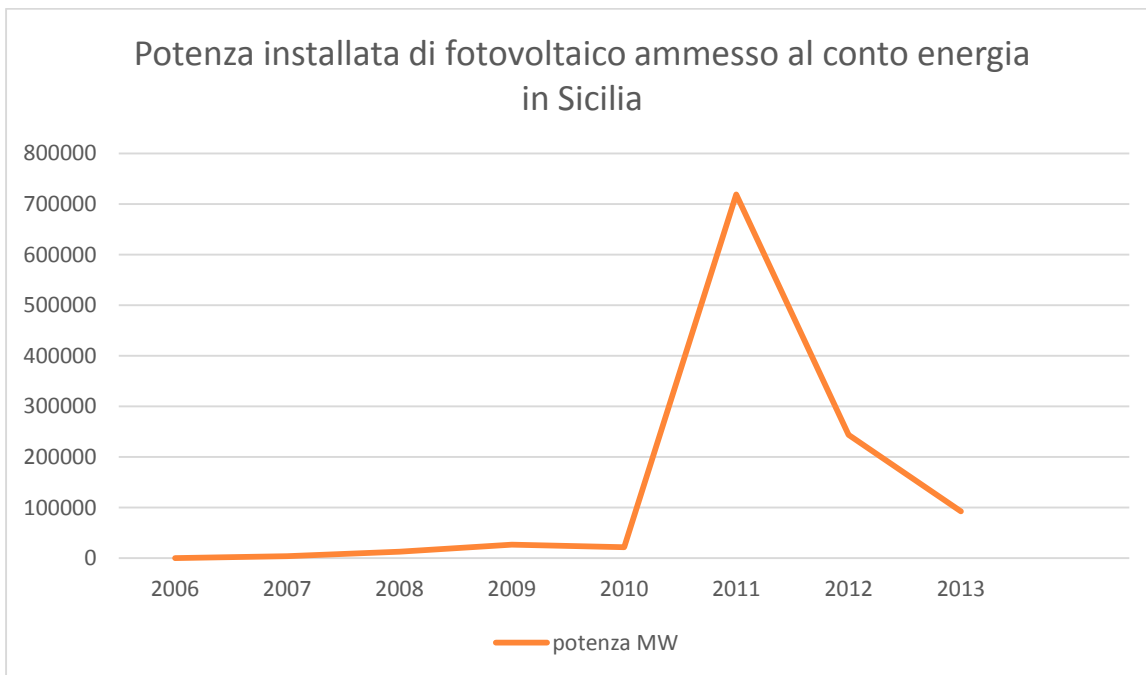


Figura 27 Elaborazione su dati GSE

Figura 28 Elaborazione su dati GSE

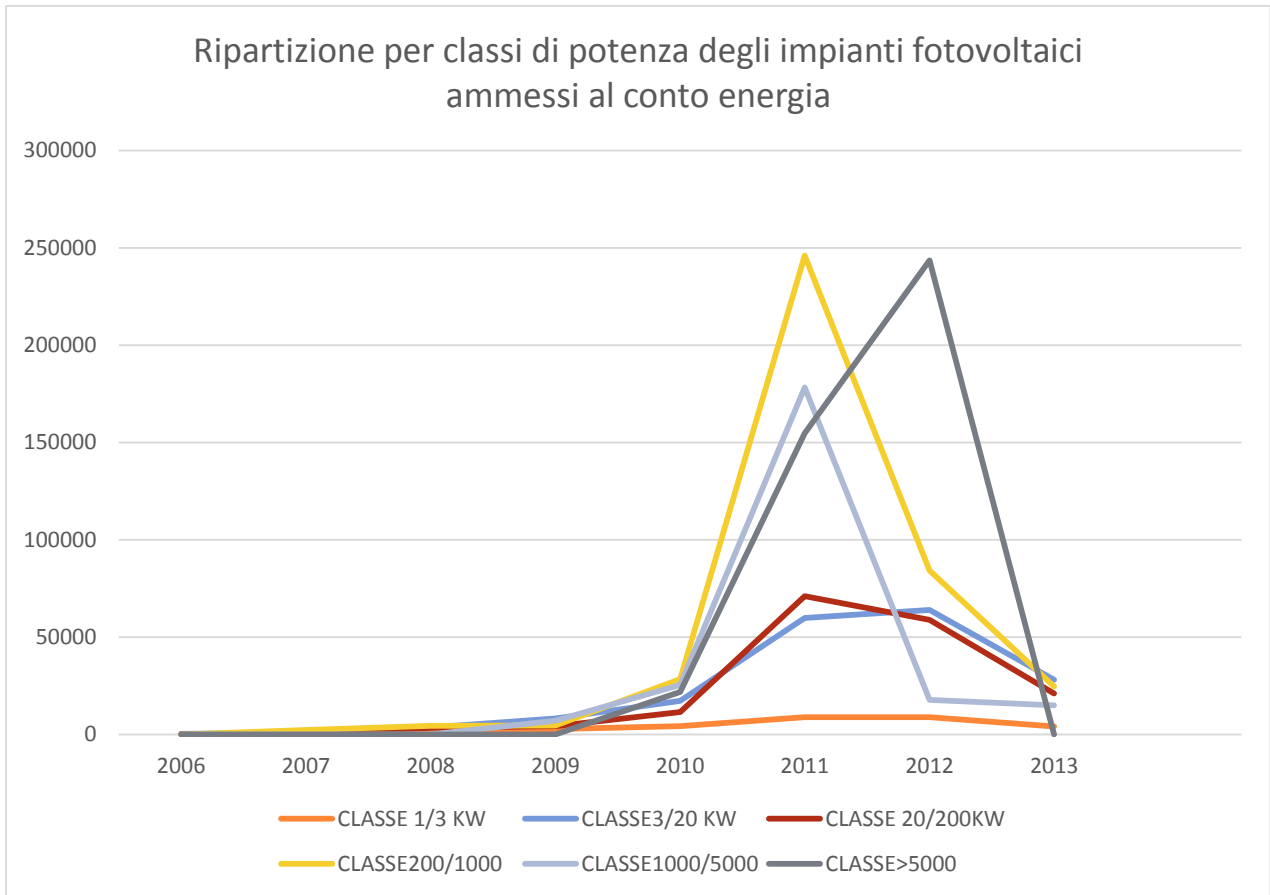
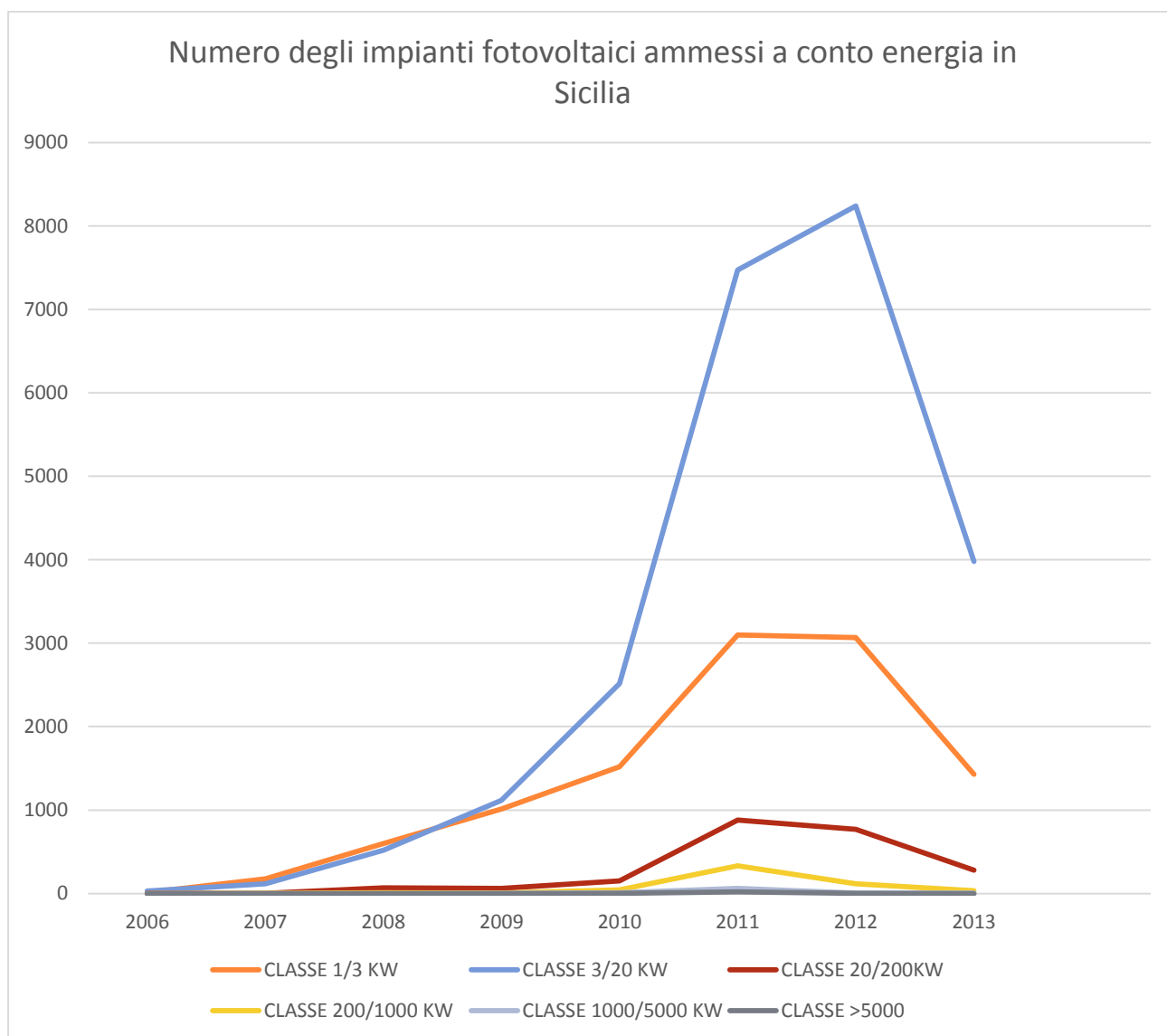


Figura 29 Elaborazione su dati GSE



4.11 L'IMPORTANZA DELLE FONTI RINNOVABILI NELLO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO.

Partendo dallo stimolo offerto dal c.d. *pacchetto clima-ambiente* della Comunità Europea, con i suoi già ambiziosi obiettivi fissati al 2020, la Svimez ha elaborato una ricerca, congiuntamente alla società SRM, dove si evince il ruolo che il Mezzogiorno può giocare nello scacchiere energetico nazionale⁶⁵. Viene subito esplicitata la convinzione che lo sviluppo delle rinnovabili costituisca una sorta di strada obbligata per l'Italia, se vuole garantire a sé stessa e alle generazioni future maggiore sicurezza energetica e minor impatto ambientale di gas ad effetto serra. Per quanto concerne il Mezzogiorno, vi è convinzione che

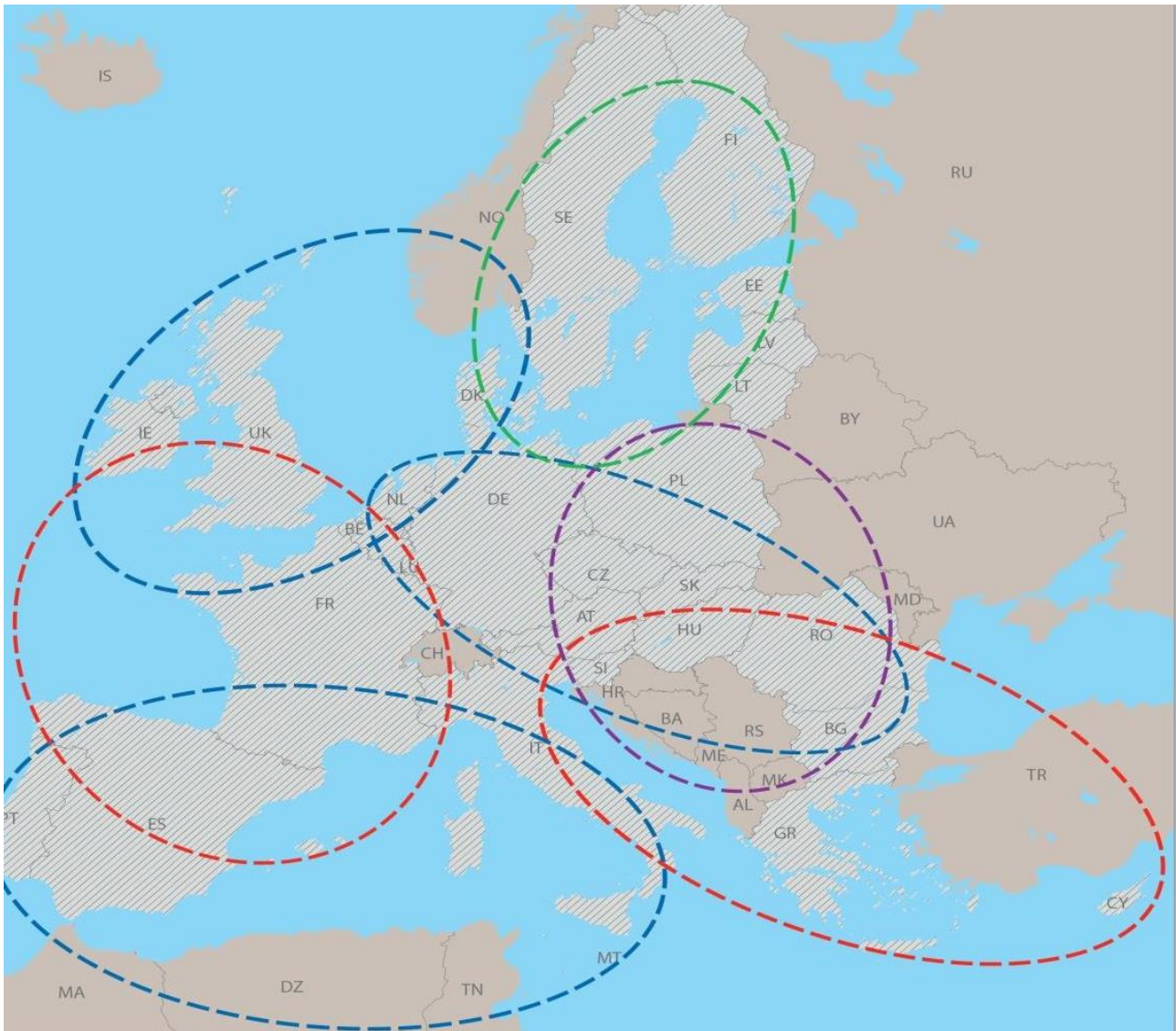
⁶⁵ Cfr. Svimez-Srm, *Energie rinnovabili e territorio*. Giannini editore, Napoli, 2011.

questa porzione di territorio nazionale possa giocare un ruolo strategico da un duplice punto di vista. Il Sud Italia è infatti sia un importantissimo punto di snodo delle reti energetiche, anche di fossili tradizionali, pensiamo alle reti di gas che lo attraversano e alle industrie di raffinazione e stoccaggio di petrolio, ma al contempo è la porzione di territorio nazionale maggiormente ricca di risorse energetiche rinnovabili quali vento, le biomasse, il sole e la geotermia. Questa dotazione naturale, potrebbe essere sviluppata in un'ottica di sviluppo territoriale e occupazionale. Ma queste occasioni di sviluppo richiedono l'attivazione di politiche mirate, tendenti a sviluppare le reti di trasporto dell'energia, a definire un quadro normativo chiaro e stabile che diano certezze agli operatori del settore, ad una razionalizzazione delle risorse finanziarie disponibili. La Svimez ritiene indubitabile il fatto che lo sviluppo della generazione elettrica per il tramite delle risorse rinnovabili possa costituire un volano in grado di far progredire ricerca e innovazione, unitamente ad una filiera di nuove specializzazioni manifatturiere e terziarie avanzate.

Nel rapporto Svimez-SRM vengono condotte delle analisi settoriali dalle quali emergono i seguenti dati. Per quanto concerne il solare fotovoltaico, pur essendo l'Italia dotata naturalmente di un grande vantaggio competitivo rispetto alle altre nazioni UE, non ha né la leadership produttiva né quella tecnologica. L'Italia è infatti fuori dal comparto produttivo e richiama sul proprio territorio attori stranieri. Nel nostro Paese vengono sviluppate le uniche filiere legate alla distribuzione e installazione, che risultano essere quelle anche a minor valore aggiunto, analizzando l'intera catena del valore. Andando a verificare la distribuzione della produzione fotovoltaica sul territorio nazionale, vediamo che dall'analisi dei primi quattro *Conti energia*, ovvero dei meccanismi di incentivazione nazionali, aggiornati a fine ottobre 2011, solo il 27% degli impianti è localizzato al Sud, con una potenza complessiva che costituisce però il 37% del totale nazionale. Mentre osservando i dati sull'eolico, emerge che l'84% degli impianti è localizzato al Sud, con una potenza complessiva pari al 98%. Per quanto concerne la geotermia, considerata dagli analisti compilatori del rapporto "*la vera e valida alternativa al nucleare*" oggi è solo sfruttata in Toscana, mentre risultano inutilizzate le immense potenziali presenti nel Mezzogiorno. Dall'analisi dei dati territoriali, effettuata procedendo ad interviste mirate con imprenditori, associazioni di categoria, esponenti delle istituzioni e della finanza, emerge il comune dato del valore strategico del settore. Ma pesano le incertezze normative e l'assenza di una vera e propria politica energetica di lungo respiro e a medio-lungo periodo.

Da studi effettuati dal GSE e dall'università Bocconi, e riportati nel rapporto Svimez-SRM, si prevede per il settore delle energie alternative una forte crescita e, in un orizzonte fissato al 2020, uno sviluppo dell'occupazione che può anche raggiungere i 250.000 addetti aggiuntivi. Motivo per cui gli analisti del rapporto pensano che le rinnovabili possano costituire un nuovo piano di rilancio del Sud, con benefici su tutto l'intero Paese. Infatti proprio al Sud, grazie alla presenza di consistente potenziale di fonti rinnovabili (sole, vento, biomasse, geotermia) ancora non pienamente utilizzate, è possibile giostrare su un vero e proprio vantaggio competitivo rispetto al resto del Paese. Tale potenziale può e deve essere utilizzato per il raggiungimento sia degli obiettivi energetici nazionali, che gli obiettivi di target fissati con il c.d. *burden sharing*, ovvero il ribaltamento a livello regionale degli obiettivi nazionali al 2020.

Con riferimento alle infrastrutture di interconnessione, si ricorda che a fronte dei sette corridoi prioritari per l'elettricità individuati dalla Commissione europea nel 2010, ben due interessano il Mezzogiorno. Si tratta del *corridoio sud-occidentale*, per le interconnessioni di energia elettrica tra Marocco, Algeria e Tunisia, su una sponda, e Italia, Portogallo, Spagna e Francia, sull'altra; e del *corridoio sud del gas naturale*, destinato ad attuire la dipendenza Ue dalle forniture del Medio Oriente e a spingere verso una maggiore diversificazione delle forniture. Nella figura riportata si possono riscontrare le aree interessate alle infrastrutture.



Fonte: Commissione europea. Presentazione di J.M. Barroso al Consiglio europeo del 22 maggio 2013

Il rapporto Svimez-SRM, oltre ad esaltare le grandi potenzialità rinnovabili delle regioni meridionali, ne evidenzia i punti di debolezza. In particolar modo, vengono richiamate la debolezza della struttura imprenditoriale, caratterizzata da pochi soggetti che investono in questo settore, a fronte di una vivacità di soggetti del Centro-Nord. La seconda tara territoriale è costituita da una debolezza normativa, sia per quanto riguarda gli impianti, ma maggiormente per quanto concerne le reti.

CAPITOLO 5: Gli atti del governo regionale siciliano.

Come ci ricorda Corbetta⁶⁶, *osservare, interrogare e leggere*, rappresentano delle azioni che stanno alla base di una ricerca qualitativa. Dell'osservazione (partecipante) e delle interviste ci siamo occupati in separati capitoli. Per quanto concerne il *leggere*, vogliamo qui riferirci ad un esame di documenti ufficiali dei governi regionali della Sicilia, succedutesi dal 2009 ad oggi. Analizziamo dunque dei documenti ufficiali, prodotti nelle forme più solenni dell'esercizio del legittimo potere esecutivo, avendo ancora una volta dedicato un capitolo a parte all'analisi dei percorsi legislativi. Tali fattispecie di documenti rientrano, per utilizzare ancora la terminologia di Corbetta, nella sfera dei documenti istituzionali. In questo caso, documenti prodotti dalla politica che interessano, anzi che riguardano esclusivamente il fenomeno dai noi analizzato, ovvero la ricostruzione delle decisioni di policy nel settore dell'energia. I documenti analizzati riguarderanno sia atti collegiali (delibere di Giunta), sia atti di organi individuali. Possiamo altresì parlare sia di atti di indirizzo politico, programmatici, di alta amministrazione, di organizzazione, sia infine atti di dettaglio amministrativo. Nella seguente tabella riportiamo uno schema dei documenti analizzati.

Tabella 17

Delibera di Giunta n. 1 del 03/02/2009 Assessorato proponente Industria
Piano Energetico Ambientale Regionale Siciliano (P.E.A.R.S.) - Approvazione
Delibera di Giunta n. 2 del 03/02/2009 Assessorato proponente Industria
Revoca deliberazione della Giunta regionale n. 288 del 21 novembre 2008 relativa a: Determinazioni in materia di politica energetica
Delibera di Giunta n. 155 del 08/05/2009 Assessorato proponente Industria
Legge regionale 16 dicembre 2008, n. 19, art. 3, comma 2 - Articolazione delle strutture intermedie del Dipartimento regionale dell'industria e delle miniere e del Dipartimento regionale dell'energia dell'Assessorato regionale dell'industria
Delibera di Giunta n. 555 del 18/12/2009 Assessorato proponente Industria

66 P. Corbetta, *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna, 1999.

Impianto eolico denominato "San Mauro Castelveverde" da realizzare nel territorio del comune di San Mauro Castelveverde (PA) e costruzione ed esercizio delle opere di connessione alla R.T.N. comprensive della stazione di rete da realizzare nel territorio del comune di Castel di Lucio (ME) – Art. 14 quater, comma 3 legge 7 agosto 1990, n. 241 – Determinazioni

Delibera di Giunta n. 556 del 18/12/2009 Assessorato proponente Industria

Impianto eolico denominato "Monti Sicani" e costruzione ed esercizio delle opere di connessione alla R.T.N comprensive della stazione di rete da realizzare nel territorio del comune di Castronovo di Sicilia (PA). – Art. 14 quater, comma 3 legge 7 agosto 1990, n. 241 – Determinazioni

Delibera di Giunta n. 108 del 19/04/2010 Assessorato proponente Energia e Servizi di Pubblica utilità

Legge regionale 15 maggio 2000, n.10, articolo 4, comma 7 - Istituzione Ufficio speciale dell'Energy Manager

Delibera di Giunta n. 164 del 15/06/2010 Assessorato proponente Energia e Servizi di Pubblica utilità

Adesione della Regione Sicilia al "Patto dei Sindaci" (Covenant of Mayors) per l'abbattimento dei livelli di inquinamento in Europa in qualità di struttura di supporto

Delibera di Giunta n. 165 del 15/06/2010 Assessorato proponente Energia e Servizi di Pubblica utilità

Partecipazione della Regione siciliana al progetto Factor 20 cofinanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del Programma comunitario LIFE + Bando LIFE08 ENV/IT000430 – Approvazione

Delibera di Giunta n. 448 del 02/12/2010 Assessorato proponente Energia e Servizi di Pubblica utilità

Impianto fotovoltaico per la produzione di energia elettrica da realizzare nel territorio del comune di Siracusa e costruzione ed esercizio delle opere connesse indispensabili alla realizzazione dell'impianto stesso - Art. 14 quater, comma 3 legge 7 agosto 1990, n. 241

Delibera di Giunta n. 462 del 10/12/2010 Assessorato proponente Energia e Servizi di Pubblica utilità

Convenzione tra il Ministero dello Sviluppo Economico, la società Enel Distribuzione S.p.A. e la Regione siciliana per l'attuazione della linea di attività 2.4 del Programma Operativo Interregionale (POI) 'Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico 2007/2013' Asse II – Piano di potenziamento della rete di distribuzione elettrica MT nella Regione Sicilia finalizzato alla connessione di energia da fonti rinnovabili. Autorizzazione ai Dirigenti generali del Dipartimento regionale dell'energia

Delibera di Giunta n. 16 del 27/01/2011 Assessorato proponente Energia e Servizi di Pubblica utilità

Schema di regolamento in materia di energia rinnovabile - Apprezzamento

Delibera di Giunta n. 99 del 24/03/2011 Assessorato proponente Energia e Servizi di Pubblica utilità

Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità – Dipartimento regionale dell'energia – Rimodulazione assetto organizzativo endodipartimentale

Delibera di Giunta n. 100 del 24/03/2011 Assessorato proponente Energia e Servizi di Pubblica utilità

Dipartimento regionale dell'energia - Assegnazione di personale per esigenze straordinarie

Delibera di Giunta n. 180 del 26/07/2011 Assessorato proponente Energia e Servizi di Pubblica utilità

Parco eolico per la produzione di energia elettrica da realizzare nel territorio del comune di Buseto Palizzolo (TP) - Art. 14 quater, comma 3 legge 7 agosto 1990, n.241 - Determinazioni.

Delibera di Giunta n. 191 del 05/08/2011 Assessorato proponente Energia e Servizi di Pubblica utilità

Schema Regolamento di attuazione ex art.105, comma 5 legge regionale 10 maggio 2010, n.11 - Presa d'atto.

Delibera di Giunta n. 192 del 05/08/2011 Assessorato proponente Energia e Servizi di Pubblica utilità

Criticità del Dipartimento regionale dell'energia - Determinazioni consequenziali.

Delibera di Giunta n. 257 del 22/09/2011 Assessorato proponente Energia e Servizi di Pubblica utilità

Adesione della Regione Sicilia all'iniziativa comunitaria denominata "Patto delle Isole" (Isle Pact)

Delibera di Giunta n. 348 del 30/11/2011 Assessorato proponente Energia e Servizi di Pubblica utilità

Assessorato regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità - Dipartimento regionale dell'Acqua e dei Rifiuti - Rimodulazione assetto organizzativo endodipartimentale

Delibera di Giunta n. 44 del 27/01/2012 Assessorato proponente Energia e Servizi di Pubblica utilità

"Dipartimento regionale dell'energia - Assegnazione di personale - Determinazioni".

Delibera di Giunta n. 144 del 21/05/2012 Assessorato proponente Energia e Servizi di Pubblica utilità

Legge regionale 15 maggio 2000, n.10, art. 4, comma 7 - Istituzione di un Ufficio speciale per gli interventi in materia di riduzione dei consumi di energia e di efficientamento degli usi finali dell'**energia**

Delibera di Giunta n. 202 del 21/06/2012 Assessorato proponente Energia e Servizi di Pubblica utilità

Approvazione del Regolamento recante norme di attuazione dell'art. 105, comma 5, della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11

Delibera di Giunta n. 324 del 06/09/2012 Assessorato proponente Energia e Servizi di Pubblica utilità

Soc. Cooperativa Agro Verde a.r.l. - Comune di Gela (CL) - Progetto di realizzazione di un parco terricolo fotovoltaico ed opere connesse della potenza nominale di 80 MW e cogenerazione a olio vegetale, in moduli da 1 MW, per una potenza totale di 40 MW-

Delibera di Giunta n. 460 del 30/11/2012 Assessorato proponente Energia e Servizi di Pubblica utilità

Istituzione Cabina di Regia per il monitoraggio Patto dei Sindaci.

Delibera di Giunta n. 168 del 29/05/2013 Assessorato proponente Energia e Servizi di Pubblica utilità

Assessorato regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità - Dipartimento regionale dell'Energia - Proposta di modifica del funzionigramma - Apprezzamento

Delibera di Giunta n. 277 del 06/08/2013 Assessorato proponente Energia e Servizi di Pubblica utilità

Rimodulazione assetti organizzativi del Dipartimento regionale dell'energia e del Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti dell'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità – Apprezzamento

Delibera di Giunta n. 306 del 12/09/2013 Assessorato proponente Energia e Servizi di Pubblica utilità

"Piano di Azione e Coesione (PAC) - Nuove Azioni a gestione operativa - Efficientamento energetico (Start-up - Patto dei Sindaci)" - Approvazione.

Delibera di Giunta n. 319 del 26/09/2013 Assessorato proponente Energia e Servizi di Pubblica utilità

Procedimenti autorizzativi per la costruzione di impianti alimentati da fonti rinnovabili eoliche – Iniziative

Direttiva del Presidente della Regione Siciliana

"Indirizzi per la programmazione strategica e la formulazione delle direttive generali degli Assessori per l'attività amministrativa e la gestione per gli anni 2009 - 2013"

Direttiva del Presidente della Regione del 7 agosto 2009 agli Assessori ex art. 2 bis, comma 2 L.R. 10/2000

Direttiva del Presidente della Regione del 13 maggio 2011 agli Assessori ex art. 2 bis, comma 2 L.R. 10/2000

Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione dei Dipartimenti. Assessorato Industria. Anno 2009

Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione degli uffici di diretta collaborazione dell'assessore. Assessorato Industria. Anno 2009

Protocollo di legalità tra l'Assessorato, Confindustria e le Prefetture

Linee Guida Attuazione Protocollo Legalità

Patto Integrità Allegato Protocollo d'Intesa

Regolamento di Attuazione ex Art. 105 L.R. 11/2010 - DPRS n° 48 del 18 Luglio 2012

Rapporto Energia anni 2010-2011-2012-2013

Documento di programmazione economico-finanziaria anni 2009/2013

Documento di programmazione economico-finanziaria anni 2010/2013

Documento di programmazione economico-finanziaria anni 2011/2013

Documento di programmazione economico-finanziaria anni 2012/2014

Documento di programmazione economico-finanziaria anni 2013/2017

Documento di programmazione economico-finanziaria anni 2014/2017

Documento Unitario di Programmazione regionale (DUP) 2007-2013

Piano di valutazione della politica regionale unitaria per il periodo 2007-2013

Nello studio di queste fonti ci siamo concentrati su tre filoni di indagine principale, utili per il complessivo disegno della ricerca che, anche in ambito valutativo, deve sempre essere guidata da una teoria esplicativa. Gli approfondimenti riguarderanno, in prima istanza, la nascita e l'organizzazione di un separato ramo dell'Amministrazione regionale dedicato all'energia. Proseguiremo analizzando i documenti ufficiali della programmazione regionale, per capire quali obiettivi, quali priorità e quali mezzi, quindi quali strumenti di policy ci si è dati al fine di affrontare le sfide poste dalle questioni energetiche. Infine, tratteremo brevemente di alcuni atti che hanno affrontato questioni molto concrete.

La nascita di un separato Dipartimento regionale che si occupi di energia, inserito all'interno di un Assessorato all'energia e ai servizi di pubblica utilità, avviene con la legge regionale n. 19 del 16 dicembre 2008, che ridisegna l'organizzazione interna dei dipartimenti regionali e l'ordinamento del governo e dell'amministrazione. Questa legge modifica in parte un assetto che la Regione Siciliana si era data con la legge regionale n. 10/2000. Dal documento programmatico "*Direttiva Generale per l'azione amministrativa e la gestione dei dipartimenti per l'anno 2009*", emanata dall'assessore pro-tempore all'industria, veniamo a sapere che alla data del 30 ottobre 2009, il Dipartimento all'Energia poteva contare solo su 7 dipendenti, di cui 4 dirigenti, due funzionari e un solo istruttore. Il dato è estremamente eloquente, e vale più di ogni altra considerazione. Il periodo è infatti tra i più importanti per la complessiva vicenda dello sviluppo delle rinnovabili in Italia, perché sono gli anni di punta degli incentivi statali somministrati per il decollo del settore. Ma su questo punto ritorneremo. Nel DPEF 2009/2013 ci si prefissava l'obiettivo di garantire la promozione "*di una generazione diffusa di eolico leggero e di solare leggero, in grado di coinvolgere l'area più larga possibile di cittadini, famiglie, micro e piccole imprese siciliane*". Con quali azioni, mezzi, organismi non è però specificato. Il documento contiene dei "*progetti*" di valorizzazione del patrimonio

immobiliare, tra i quali rientra la "*valorizzazione in senso energetico di terreni e boschi*"⁶⁷. Il piano prevedeva la realizzazione di "*cluster*" di impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile diffusi in tutta l'Isola, tramite la concessione poliennale di diritto di superficie a terzi. Tale piano prevedeva altresì il possibile utilizzo di forza lavoro già impegnata in progetti di forestazione. Un inciso veramente interessante è il seguente: "*Il governo regionale intende elaborare un piano per l'analisi dei vincoli imposti da normativa regionale, al fine di una loro eventuale modifica, per consentire un bilanciamento tra gli interessi sottesi alla tutela vincolistica e quelli sottesi alle esigenze ambientali in modo da attuare il piano energetico, ricorrendo a tecnologie avanzate, in linea con analoghi progetti di altri paesi europei*".⁶⁸ Anche tale dichiarazione è rimasta puramente sulla carta, dichiarativa, simbolica.

La Direttiva del Presidente della Regione⁶⁹, per lo stesso arco temporale 2007/2013, formulando gli indirizzi di programmazione strategica e le direttive generali agli assessori per l'azione di governo, indicava nello sviluppo produttivo l'unico macro obiettivo del governo, da realizzarsi attraverso la definizione di 10 sfide e 100 obiettivi strategici. La sfida n. 3 era dedicata alla Sicilia dell'energia sostenibile e che constava dei dieci obiettivi strategici⁷⁰ riportati in tabella 20.

67

Cfr. http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssessoratoEconomia/PIR_DipBilancioTesoro/PIR_NormeDocumenti/PIR_LeggeFinanziaria.

68 Ibidem.

69 Cfr. http://www.regione.sicilia.it/Presidenza/contrstrat/direttiveindirizzo/Rep.%201_09.pdf.

70 Ibidem.

Tabella 18

Nr. ob.	Obiettivo Strategico
21	Sostenere l'innovazione per la produzione, l'accumulo e la distribuzione di energia da fonti rinnovabile
22	Sostenere con decisione l'accesso di ogni cittadino siciliano alla produzione e al consumo di energia proveniente da fonti rinnovabili
23	Favorire lo sviluppo di una mobilità sostenibile attraverso la diffusione di mezzi di trasporto col carburante a più basse emissioni, la diffusione di mezzi ibridi benzina-elettrico e benzina-idrogeno; sostenere specie nel settore pubblico la sperimentazione di mezzi ad idrogeno, sia a combustione interna che a celle a combustibile
24	Sostenere gli enti locali nella integrazione di impianti di energia da fonte rinnovabile presso gli immobili e le sedi istituzionali di loro proprietà
25	Sostenere i grandi progetti dimostrativi di iniziativa pubblica nel settore del risparmio energetico dell'edilizia a energia positiva secondo i principi della dichiarazione di Venezia sull'architettura sostenibile e dello sfruttamento delle energie da fonti rinnovabili
26	Sostenere la ricerca universitaria sui temi dell'Energia di terza rivoluzione industriale e del recupero ambientale e perseguire l'obiettivo di confermare l'eccellenza dei centri di ricerca siciliani per la sperimentazione e l'applicazione sul territorio delle tecnologie dell'idrogeno
27	Sostenere la realizzazione di impianti che sfruttino il calore di scarto dei cicli della produzione dei grandi stabilimenti industriali anche a vantaggio degli insediamenti abitativi e industriali delle aree limitrofe agli stabilimenti
28	Sostenere il "mini-eolico", specie quello ad asse di rotazione verticale in quanto a basso impatto ambientale e puntare sul solare termodinamico come tecnologia a sostegno delle imprese siciliane e sostenere il solare a concentrazione integrato nelle strutture urbane e nei siti industriali
29	Affermare il principio dell'uso delle biomasse secondo la logica della "filiera corta"
30	Sostenere prioritariamente la formazione professionale nei settori delle nuove tecnologie energetiche di terza rivoluzione industriale per le giovani generazioni siciliane e per la riconversione delle industrie in crisi

Il 7 agosto dello stesso anno il Presidente della Regione ritorna ad emanare una Direttiva integrativa⁷¹, assegnando, tra gli altri, all'Assessorato all'Industria gli obiettivi di monitorare il raggiungimento degli obiettivi inseriti nel PEARS e di superare le eventuali criticità emerse e di realizzare un coordinamento con l'Assessorato al Territorio e Ambiente, formale e funzionale, al rilascio delle autorizzazioni uniche ex art. 12 d.lgs. 387/2003. Per quell'anno

⁷¹ Cfr. http://www.regione.sicilia.it/Presidenza/contrstrat/direttiveindirizzo/Rep.%202_09.pdf.

disponiamo anche le direttive che, a cascata, l'assessore al ramo (industria) invia alle strutture amministrative di competenza. Oltre a riportare quanto già visto in termini di obiettivi strategici, vengono altresì previsti gli obiettivi operativi che i dirigenti generali devono perseguire con l'ausilio delle strutture messe a disposizione. Anche questi ultimi sembrano però lontani dai problemi che in quegli anni si affacciano, avulsi dal contesto veramente operativo del tessuto economico e dalle criticità rilevate nel nuovo Dipartimento. Nel DPEF dell'anno successivo, 2010/2013, viene sommariamente riportato il progetto della "*valorizzazione in senso energetico dei boschi e terreni*", senza indicare se per l'anno appena trascorso si era effettivamente implementato quanto programmato ed, eventualmente, con quali risultati. Con il documento programmatico della Giunta del periodo 2011-2013 si parla di incentivare la produzione di energia da fonti rinnovabili, precipuamente fotovoltaico e minieolico, ma non si specifica in che modo. Non viene più ripresa la "*valorizzazione energetica dei boschi*", né ci si preoccupa, tra un documento e l'altro, di rendere espliciti i motivi dei passaggi dei cambi di progettazione, né di rendicontare sulla passata o sulle passate attività. Manca insomma un discorso basato su una valutazione ex post, sugli effetti registrati a fronte di azioni precedentemente deliberate. Per l'anno 2011 siano anche in grado di consultare la direttiva che risulta essere l'ultima reperibile dalle fonti pubbliche. Tale documento non contiene però alcun riferimento alle linee strategiche del settore energetico, ma è tutta rivolta a problematiche di riorganizzazione interna e ad affrontare i temi della trasparenza e della semplificazione. Per quanto concerne il DPEF 2012-2014 troviamo due riferimenti al settore energetico, ovvero il rimando al programma interregionale "*Energie rinnovabili e risparmio energetico*", e l'affermazione che è in corso un progetto, non specificato, che prevede di installare impianti fotovoltaici presso immobili di proprietà regionale. Ma nessun riferimento ad una policy di politica energetica, né ai rischi o alle opportunità offerte dal settore. Nel 2010 era stato altresì elaborato il Documento Unitario di Programmazione regionale (DUP) 2007-2007, tendente a coordinare i vari programmi regionali (PO FESR - PO FSE - PSR Sicilia (FEASR) - PO FEP - PAR FAS Sicilia). In tale documento le politiche energetiche vengono definite "*strategiche*", oltre che in un'ottica di politiche di sviluppo che di politiche ordinarie. Correttamente viene affidata alla politica ordinaria la "*responsabilità primaria di definire gli assetti regolativi indispensabili per l'attuazione delle politiche nazionali, regionali e locali nei settori considerati, unitamente ad una funzione di supporto alle amministrazioni regionali e locali per l'attuazione degli*

*interventi e di sostegno ad iniziative di ricerca e sperimentazione*⁷². Tra i compiti precipui individuati, troviamo il superamento degli elementi di incertezza normativa e regolamentare, nonché il rafforzamento del sistema di *governance*. Il PEARS viene ritenuto lo strumento adatto al fine di conseguire gli obiettivi prefissati nel protocollo di Kyoto. Il DPEF 2013-2017 non si sofferma sulle singole politiche, fatta eccezione per quella sanitaria, ma delinea il quadro drammatico della situazione finanziaria regionale. Il DPEF 2014-2017 rappresenta il primo documento programmatico del nuovo governo per l'inizio di una nuova legislatura. Riepilogando le iniziative sulla nuova programmazione dei fondi comunitari, dal documento ci viene riferito che la Commissione ha deciso di vincolare almeno il 50% dei fondi disponibili a poche obiettivi tematici (OT), e che tra questi, l'OT 4, "*Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori*" deve ottenere almeno il 12% dei fondi FERS. Il documento ci informa altresì che è in corso una profonda rivisitazione delle politiche energetiche della Regione, e che le stesse verranno declinate all'interno del nuovo PEARS che dovrà essere elaborato entro la fine del 2014 e che si dovrà raccordare con un complesso sistema di atti programmatici regionali, dal piano cave al piano dei rifiuti, dai piani paesaggistici ai piani dei trasporti. Il nuovo PEARS dovrà essere lo strumento guida per l'utilizzo dei fondi comunitari 2014-2020 nei settori del risparmio energetico, nello sviluppo delle rinnovabili, nella mobilità sostenibile e nell'innovazione tecnologica. Il nuovo Piano, oltre a quanto già riferito, dovrà coordinare gli interventi e le azioni del c.d. "Patto dei Sindaci", ai fini del completamento della redazione dei PAES, nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi europei declinati in sede di *burden sharing* e di riordinare le competenze in materia energetica e di semplificazione delle procedure, assicurando una consultazione del partenariato economico e sociale. Tra le azioni che vengono considerate necessarie si elencano:

- Legge regionale sull'energia e nuovo Regolamento energetico regionale in recepimento delle direttive 2002/91/CE, 2010/31/UE sull'efficienza energetica nell'edilizia e della direttiva 2006/32/CE sull'efficienza degli usi finali e sui servizi energetici;

72 Cfr. DUP SICILIA 2007-2013,
http://www.euroinfocilia.it/wpcontent/uploads/0/Altri%20documenti/DUP_Sicilia_2007_2013_Delibera_n_206_2010.pdf.

- Nuovo Piano Energetico Regionale e 1° Programma attuativo;
- Primo programma di riefficientamento energetico del patrimonio pubblico regionale con strumenti prevalenti di PPP e project financing;
- Sostegno ai Comuni per le iniziative del Patto dei Sindaci e, quale start up, per la redazione dei PAES/SEAP;
- Bandi per contributi per interventi di risparmio energetico e di RES: -impianti di energia rinnovabile sugli edifici e dismissione tetti amianto; illuminazione a led; impianti mini- eolico e mini-idro;
- Contributi ai comuni x affidamento servizi di Energy management e premialità nei bandi per i Comuni virtuosi;
- Sblocco delle risorse residue disponibili compreso fondi Jessica e sblocco delle domande giacenti x nuovi impianti ad energia rinnovabile;
- Formazione Energy manager e rete sul territorio in coordinamento con la Regione per assicurare la governance;⁷³

Di rilevante interesse la seguente riflessione, riportata nel documento citato, che descrive i desiderata con riferimento al rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini: *"Nell'ambito delle linee strategiche del Governo per il rilancio dell'economia siciliana, una delle leve fondamentali è costituita dalla chiarezza del quadro normativo su cui le imprese che intendono investire in Sicilia possano fare affidamento. Ed invero, una delle criticità del "sistema Sicilia" è rappresentata da un quadro spesso confuso di competenze, sia sul piano legislativo (per l'intersecarsi e il sovrapporsi di normative statali e regionali), sia sul piano amministrativo, che genera incertezza sulle procedure e si traduce in tempistiche dei procedimenti mai rispettate, se non addirittura in veri e propri blocchi del procedimento. Le domande degli operatori economici si concentrano, quindi, nella richiesta di maggiore chiarezza della normativa applicabile e delle relative procedure, anche in termini di adempimenti da porre in essere da parte delle imprese, e di rispetto dei tempi procedurali... Uno dei settori strategici, considerato quale ambito di intervento privilegiato perché incide direttamente sulla competitività e sull'attrattività della Regione*

73

Cfr. http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssessoratoEconomia/PIR_DipBilancioTesoro/PIR_NormeDocumenti/PIR_LeggeFinanziaria/DPEF%202014-2017.pdf.

(cfr. Dpef presentato a dicembre 2012) è quello dell'energia, in cui tali problematiche si sono manifestate e continuano a manifestarsi, in relazione ai procedimenti autorizzativi, sia che si tratti di infrastrutture strategiche, sia che si tratti di energie rinnovabili. ⁷⁴ Quindi, nella stesura dei documenti programmatici si possiede l'esatta *vision*, peccato che tali affermazioni rimangano appunto mere dichiarazioni, che non vengono in alcun modo implementate, in attesa di essere dimenticate tra una dichiarazione annuale e l'altra.

Un punto su cui l'Amministrazione è intervenuta, con una certa determinazione, a partire da un determinato momento, è da rinvenire nella stipula di protocolli di legalità con le Prefetture dell'Isola e con Confindustria. A partire dal 2011, infatti, si stipulano tali accordi, tendenti sostanzialmente a prevedere ed estendere il controllo amministrativo delle prefetture verso tutti quei richiedenti autorizzazioni nel settore dell'energia e dei rifiuti. Tale tipo di controllo è identico a quello già esistente in materia di appalti e lavori pubblici. Non possiamo riferire sull'efficacia di tali proponimenti, basterebbe comunque fare un confronto proprio con il settore citato prima degli appalti per avere un'idea. Due dati sono certi: quando interviene il Protocollo sulla legalità, la gran parte dell'attività sull'eolico, settore che abbiamo visto essere pesantemente penetrato dai poteri criminali, è già stata svolta; d'altro canto, dal dibattito svoltosi all'ARS sulle energie rinnovabili, si è preferito chiedere il blocco totale del settore, per scongiurare nuove infiltrazioni, segnale che non si ripone poi tanta fiducia in simili strumenti. Questo filone di azione, definiti dallo stesso governo regionale di lotta alla corruzione e alla mafia, non è nuovo, e si riallaccia ad un caso simile, verificatosi nel 2009 con l'adozione del c.d. Codice Vigna. Questo documento prende il nome dal famoso magistrato chiamato a presiedere una commissione di studio che ha poi elaborato il predetto documento. Il Codice, che viene emanato nello stesso anno del P.E.A.R.S., in realtà non tiene conto del settore energia, in quanto si dedica maggiormente al settore dei lavori pubblici, ed è pensato come codice di condotta rivolto ai dipendenti. A tal fine, le criticità rilevate vengono individuate nella mancanza di formazione e di informazione nel personale regionale. Tali criticità derivano, seguendo sempre la lettura della Commissione, in un continuo aggiornamento e variazione della normativa nel settore degli appalti, tale da renderne difficoltosa l'esatta implementazione. In questo documento si rinvergono invero

74

Cfr. http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssessoratoEconomia/PIR_DipBilancioTesoro/PIR_NormeDocumenti/PIR_LeggeFinanziaria/DPEF%202014-2017.pdf.

norme molto preziose, che avrebbero potuto se non fermare, almeno contrastare i gravi fenomeni che poi si sarebbero verificati nel nostro campo di osservazione ma, evidentemente, anche il Codice Vigna era sostanzialmente una operazione poco pregnante da un punto di vista amministrativo.

CAPITOLO 6: La giurisprudenza sulla normazione siciliana.

Come rileva Fraterrigo⁷⁵ nel suo studio sulle varie sentenze del giudice amministrativo che hanno riguardato il sistema normativo siciliano del settore energia, l'Amministrazione siciliana ha per anni sostenuto la tesi che, essendo detentrica di una potestà legislativa esclusiva anche in materia di energia, avrebbe potuto regolare il settore in assoluta autonomia. In realtà la norma invocata, l'art. 14 dello Statuto regionale, nell'elencare le materie su cui è possibile esercitare tale ampia potestà, non parla di energia, ma di industria. Sta di fatto che, oltre a quanto rilevato empiricamente dallo studio citato, a noi risulta personalmente che l'Amministrazione abbia sempre sostenuto fervidamente tale tesi, sia per l'osservazione fatta in Dipartimento Energia, che per i dati rilevati durante le interviste in profondità, sia dai documenti ufficiali come, ad esempio, il PEARS. Nella ricostruzione fatta nello studio citato, si rileva che tale impostazione concettuale, ove ve ne fossero dei dubbi, almeno dal 2006 è praticamente insostenibile, avendo la Corte costituzionale pronunciato la sentenza n. 364/2006 contro la Regione Puglia, che sottolinea come il riferimento costituzionale nella materia di autorizzazione alla costruzione e gestione di impianti eolici sia da rinvenire nell'art. 117, c.3, Cost., dunque alla legislazione concorrente che disciplina la "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*". Da tale sentenza deriva che il riferimento costituzionale in materia di autorizzazione alla produzione da fonti rinnovabili non va individuata principalmente nella tutela del territorio, ma nell'interesse nazionale dell'approvvigionamento energetico. La stessa Suprema Corte ha poi rinnovato tale avviso anche con sentenza n. 166/2009, dove ha ribadito che alla regioni non compete "*di provvedere autonomamente alla individuazione dei criteri di corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa*", e questo sempre per la considerazione che la materia paesaggistica non è la fonte principale cui orientare la legislazione. La Corte costituzionale ha altresì chiarito, con sentenza n. 168/2010 che anche per le regioni ad autonomia speciale o differenziata vale il principio sopra richiamato dell'interesse nazionale alla produzione, trasporto e distribuzione di energia da regolarsi attraverso la legislazione concorrente. Con sentenza del 2003, la n. 307, il giudice delle leggi ha chiarito che le regioni possono sì tutelare il loro territorio, ma non possono porre limiti ingiustificati alla localizzazione degli impianti di energia alternativa. Ma il fatto che preme

75 C. Fraterrigo, *La disciplina del settore energetico in un sistema multilivello*, Tesi dottorato Università degli Studi di Palermo, 2014, <http://hdl.handle.net/10447/91189>.

più sottolineare, e a cui dovremo cercare di dare una lettura, è che a fronte dell'invocata potestà legislativa esclusiva, la Regione siciliana ad oggi non ha emanato una sola legge sul settore energetico. Tale fatto è stato altresì stigmatizzato proprio dal giudice amministrativo regionale, con sentenza del TAR Sicilia, n. 2537/2010. Dunque non solo la Regione siciliana non ha esercitato tale invocato potere, ma non ha nemmeno emanato, ad oggi, la normazione di dettaglio come da potestà concorrente sul decreto legislativo n. 387/2003, che ha recepito la direttiva comunitaria di settore. L'inerzia del legislatore regionale viene allora ad essere bypassata dal giudice con l'applicazione di norme transitorie, desumibili dall'ordinamento giuridico e vevoli fino al momento in cui il legislatore non recupera il proprio ruolo.

Dunque esclusa l'adozione di norme legislative ad hoc, la Regione procede per anni a regolamentare il settore della energetico con il P.E.A.R.S., atto adottato dal Governo e contenente, al di fuori di uno studio ricognitivo sulla situazione energetica regionale, delle linee guida regionali, che avrebbero dovuto indirizzare l'Amministrazione verso l'implementazione delle nuove norme di settore. Queste linee guida, inserite all'interno del Piano, hanno subito quasi un immediato attacco giudiziale da parte di imprenditori del settore, per la lamentata difformità rispetto alle norme contenute all'interno del D.lgs. 387/2003. Questo ha generato appunto l'instaurarsi di un copioso contenzioso e il fiorire di una giurisprudenza che, come accennato e come vedremo meglio in seguito, ha nei fatti sostituito gli organi politici, non solo legislativi (attraverso l'applicazione di norme non formalmente recepite) ma anche amministrativo e procedurale. Ma l'effetto più dirompente la giurisprudenza dei T.A.R. si esplica nella dichiarazione di illegittimità di quasi tutte le norme dal Governo nelle sue linee guida che dovevano servire appunto a regolare il settore. Tra le norme ritenute illegittime, ricordiamo: 1) Non è consentito imporre una distanza minima nella localizzazione degli impianti superiori i 10 MW di potenza, *punto n. 21 della Deliberazione n. 1 del 3 febbraio 2009 della Giunta regionale*; 2) Non possono essere introdotte misure di mitigazione ambientale, *punto n. 6 Delib. n. 1/2009*, e misure compensative, *punto 7 Delib. n. 1/2009*, con atto amministrativo; 3) Non possono essere richieste polizze assicurative per la garanzia della mancata erogazione dei energia elettrica, furto atti vandalici e calamità naturali, *punto 2, lettera f) Delib. n. 1/2009*; 4) Il rilascio di idonee garanzie nell'ipotesi di inefficacia dell'autorizzazione, *punto 10 Delib. n. 1/2009*; Documentazione attestante la disponibilità giuridica dell'area, *punto 2 lettera b) Delib.*

n.1/2009; 5) La dichiarazione con la quale il richiedente assume nei confronti dell'amministrazione la responsabilità per l'interrezza delle fasi di realizzazione e avvio dell'impianto, *punto n. 2, lettera c) della Delib. n. 1/2009*; 6) L'istituzione della sede legale in Sicilia, ai fini della celerità dei procedimenti, *punto 2, lettera e) della Delib. n. 1/2009*; La riserva di priorità temporale alle istanze di presentazione di progetti che garantiscano la filiera industriale completa all'interno del territorio regionale, nell'obiettivo dello sviluppo occupazionale della regione, *punto 1, secondo comma, della Delib. n. 1/2009*; 7) Comunicazione resa dal gestore della rete di trasmissione sulla capacità recettiva della produzione per cui si presenta l'istanza di autorizzazione, *punto 3 della Delib. n. 1/2009*; 8) La comunicazione sugli eventuali vincoli da effettuarsi in sede di conferenza di servizi da parte delle Soprintendenze, *punto 4 della Delib. n. 1/2009*. Due considerazioni si impongono, dal nostro angolo visuale, non essendo infatti interessati alle eventuali disquisizioni giurisprudenziali, sempre oggetto di possibili modifiche e/o integrazioni. La prima considerazione è, per così dire, quantitativa.

La maggior parte delle norme introdotte dall'Amministrazione regionale si sono dimostrate, da un punto di vista giuridico, illegittime. Ma, possiamo chiederci, da un punto di vista della decantata disponibilità allo sviluppo del settore, queste norme poi impugnate erano a favore o contro le imprese del settore? La domanda è chiaramente retorica, perché abbiamo l'evidenza documentale che tali norme sono state impugnate proprio da chi le avrebbe dovuto utilizzare. Sicuramente dunque, se siamo alla ricerca di indici oggettivi di *worst regulations*, non possiamo che far riferimento alla vicenda dello sviluppo delle energie rinnovabili in Sicilia per averne un riscontro fattuale. Eppure nel piano regionale venivano richiamati incontri con vari stakeholder, ma alla prova dei fatti l'impianto normativo si è dimostrato non certo vicino alle esigenze delle imprese. Resta da capire sia il perché di un'azione dagli effetti inefficaci ed inefficienti, quanta parte poteva essere prevista e quanta frutto dell'implementazione, nonché chiarire il perché di un rifiuto dell'intervento legislativo e la prosecuzione regolamentare con atti del governo, e su questo punto cercheremo di trarre delle conclusioni. Certo che non possiamo non concordare con le parole della Fraterrigo: *" la previsione di nuovi ed ulteriori adempimenti rispetto a quelli previsti dalla normativa statale di riferimento a carico dei soggetti richiedenti l'autorizzazione, è apparsa contrastante con la ratio dell'inquadramento di tale materia tra quelle di competenza concorrente nonché con le esigenze di semplificazione dei relativi procedimenti autorizzatori*

*e, in alcuni casi, è stato rilevato anche il contrasto con i principi europei, al cui rispetto le Regioni (e in generale tutti gli enti dello Stato) sono tenute*⁷⁶

La strategia di risposta scelta dall'Amministrazione in relazione alla quasi totale bocciatura delle sue linee guida, porta da un lato, ad azionare un ricorso di secondo grado al C.G.A., avverso appunto le pronunce del giudice amministrativo di primo grado, e per altro verso si adotta la legge regionale n.11/2010 che rimanda ad un decreto del Presidente della Regione per la regolamentazione del settore e, nelle more dell'adozione, si applicano le linee guida del P.E.A.R.S. Insomma, le norme ritenute illegittime dal giudice amministrativo, vengono riaffermate con il tentativo di assegnare alle stesse un certo contenuto normativo, tale da renderle inattaccabili dallo stesso giudice, ma eventualmente solo dal giudice delle leggi. Il Consiglio di Giustizia Amministrativa sospende il suo giudizio sul P.E.A.R.S. e solleva la questione davanti la Consulta, non prima però di riconoscere una qualche ragione all'Amministrazione nel merito dei punti cassati, per esempio per quanto concerne il possesso dei titoli di proprietà sulle aree su cui si presentano i progetti di insediamento delle centrali elettriche, anche alla luce dell'intervenuta emanazione a livello statale delle fondamentali linee guida nazionali, che completano il disegno creato dal d.lgs. n. 387/2003. La Corte costituzionale, con sentenza n. 80/2013 rigetta il ricorso presentato, non considerando intervenuto alcun processo di legificazione delle linee guida del P.E.A.R.S., come auspicato dall'amministrazione con la legge n. 11/2010 e condiviso dal Consiglio di Giustizia Amministrativa. Questa pronuncia della Consulta pone definitivamente una pietra tombale sul tanto decantato P.E.A.R.S. In verità la stessa amministrazione adotta successivamente il decreto presidenziale n. 48/2012, che rivisita la materia ed è tuttora in vigore. Questo decreto cerca di introdurre ulteriori forme di semplificazione, agendo sulla decentralizzazione delle autorità che possono rilasciare le autorizzazioni per gli impianti di produzione di energia elettrica fino ad una certa soglia di potenza elettrica, e individua nei comuni gli enti cui attribuire tale competenza. Anche solo questo fatto è molto significativo, perché finalmente, oltre ad allinearsi ormai ad una tendenza affermatasi a livello nazionale, sgrava la mole di attività che ricadevano su una singola struttura della regione. Purtroppo questa auspicata modifica interviene quando per così dire cessa la materia del contendere,

76 C. Fraterrigo, *op. cit.* p. 101.

ovvero, fuor di metafora, vengono prima a diminuire e poi a cessare gli incentivi economici che lo stato assicurava agli imprenditori del settore.

Per quanto concerne l'eolico, ancora il TAR Sicilia, con sentenza n. 2202/2014 ha definitivamente cassato tutti quegli atti che si erano susseguiti per bloccare lo sviluppo dell'eolico e per riordinare le graduatorie. Ancora una volta si dimostra l'assenza di una policy e la frammentarietà e debolezza delle scelte maturate per dare risposte ad esigenze economiche certamente non semplici, ma neppure impossibili.

CAPITOLO 7: Il rendimento istituzionale delle Regioni.

Nel 1993 vede la luce la traduzione italiana del testo di Robert D. Putnam con il titolo *La tradizione civica nelle Regioni italiane*. Testo in realtà controverso, ha trovato molta eco di pubblico, ma anche delle vere e proprie stroncature molto autorevoli⁷⁷ su cui ritorneremo. Per il momento ci soffermiamo a prendere in prestito parte della sua ricerca, quella empirica, dove con l'ausilio di diversi strumenti delle scienze sociali, e facendo affidamento su un cospicuo gruppo di studio e dopo molti anni di osservazione, giunge ad elaborare una misurazione sul rendimento istituzionale delle Regioni d'Italia. Putnam parte da una semplice domanda, chiedendosi dove risieda il motivo per il quale alcuni governi democratici hanno successo e altri falliscono, declinando l'interrogativo allo studio della nascita e dello sviluppo delle istituzioni regionali. Al fine di procedere alle sue misurazioni, il ricercatore statunitense elabora dodici indicatori di rendimento delle istituzioni. Gli indicatori vengono costruiti monitorando i seguenti aspetti: 1) La stabilità delle giunte di governo; 2) La puntualità nella presentazione dei bilanci; 3) La presenza di servizi di informazione e statistica regionali; 4) La qualità delle riforme legislative (si tiene conto di tre elementi, quali l'estensione della legislazione, la coerenza legislativa e il grado di inventiva); 5) Gli aspetti innovativi della legislazione regionale; 6) La presenza di asili nido; 7) La presenza di consultori familiari; 8) Gli strumenti di politica industriale; 9) la capacità di spesa nel settore agricolo; 10) Le spese per la sanità, 11) L'edilizia e lo sviluppo urbanistico; 12) La disponibilità verso il pubblico dell'apparato burocratico⁷⁸. La ricerca condotta dal gruppo americano vuole confutare l'ipotesi secondo cui il rendimento reale delle istituzioni ricalca il contesto sociale in cui operano. Una volta accertata la dipendenza tra rendimento istituzionale e comunità civile, ci si chiede il perché della diversa dotazione regionale di "senso civico". I dodici indicatori vengono utilizzati per costruire un indice sintetico di rendimento, tale da agevolare un confronto su base regionale. Si nota come le performance istituzionali migliori si danno nel Centro Nord della Penisola, quelle peggiori al Sud e nelle Isole. Per questo gruppo di ricerca il "*notevole divario di rendimento...è tuttavia completamente inspiegabile in termini di sviluppo economico*"⁷⁹. Da qui la ricerca di qualche altra plausibile spiegazione del divario e l'attenzione per l'impegno civico. Si constata cioè che le regioni che registrano migliori

77 Cfr. S. Lupo, *Usi e abusi del passato. Le radici dell'Italia di Putnam*, in "Meridiana" n. 18, Viella, Roma, 1993.

78 R.D. Putnam, *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1993, pp. 76-85.

79 Ibidem, p. 100.

performance, sono al contempo caratterizzate dalla presenza di "*virtù civili*", quali solidarietà, fiducia e tolleranza, oltre ad una maggiore intraprendenza e attivismo personale. Dalle virtù pubbliche deriva una propensione all'associazionismo e all'impegno civile. Propensione al c.d. *civismo* che secondo l'autore, oltre a fondare le reali differenze tra i territori, ha anche una fenomenale capacità di continuità storica, tanto che si rende possibile rintracciarne le origini a secoli o addirittura millenni addietro. Dalle precedenti considerazioni, si perviene a considerare il *capitale sociale*, espresso dall'associazionismo di una realtà sociale portata a relazionarsi in senso orizzontale al suo interno, la chiave di volta che sviluppa sia il rendimento politico che quello economico; ovviamente, nel caso di società a baso contenuto di associazionismo, e che si relazionano in senso verticale al loro interno, il discorso è diametralmente opposto. Allora, in conclusione, per Putnam la buona amministrazione viene spiegata di un processo diffuso di civismo, inserendosi in una tradizione di ricerca c.d. *culturalista* che viene fatta risalire a Tocqueville e che vede nelle propensioni personali al bene comune la molla che dà la spinta allo sviluppo e al consolidamento delle istituzioni democratiche, spinta più importante ancora dei pur presenti divari economici.

Per Lupo, il discorso di Putnam è lontano dal "*succo e dal sangue della recente storia italiana*"⁸⁰. *La ricostruzione e il giudizio espresso sulla vicenda regionalista non convince infatti lo storico siciliano, convinto che " la creazione delle regioni può dunque essere letta come uno dei capitoli dell'occupazione della società italiana da parte della classe politica, da cui è generata una serie di fenomeni degenerativi scarsamente contrastati all'interno della politica stessa, ivi comprese le forze di opposizione"*. Ad avviso dello storico, dall'analisi effettuata dal gruppo di studio statunitense mancherebbero alcune importanti tematiche, come il blocco del sistema politico degli anni considerati a causa della *convetio ad excludendum*, il venir meno dei controlli e del dilagare degli effetti perversi della spesa pubblica, la valutazione sulla formazione delle burocrazie regionali e del loro grado di autonomia dalla politica. La vera contestazione viene comunque riservata alla pretesa di rintracciare negli abissi della storia le stesse ragioni che poi determinano delle contemporanee differenze di rendimento politico e amministrativo. Per Lupo un tale discorso è inaccettabile in quanto non è fondato attribuire una millenaria diversificazione di percorsi

80 S. Lupo, op. cit., p. 154.

politici e culturali tra Nord e Sud, come è parimenti errato attribuire al feudalesimo la responsabilità di essere un ostacolo insormontabile verso lo sviluppo della *civicness*. La prova di ciò può essere data confrontando la storia comune delle maggiori democrazie europee. Il voler tutto ricondurre a "*schematizzazioni dicotomiche*" falsa interamente, secondo la visione dello storico, la chiave di lettura che l'autore statunitense ha voluto dare alla spiegazione dei risultati della sua ricerca. All'occhio dello storico i "sentieri dei millenni" non sono semplici e lineari, ma tortuosi e contraddittori, e le visioni dicotomiche risultano essere eccessivamente semplicistiche e dunque non rendono un buon servizio alla conoscenza scientifica. Il vizio di fondo sta proprio nel voler ricondurre il criterio dell'analisi sociale del Sud al confronto con il Nord, concentrando le analisi su quello che manca (relativamente al parametro superiore) e non studiando quello che c'è. La disputa non vuole solo essere di ordine interpretativo, in quanto Lupo intravede nella lettura di Putnam un vero e proprio rischio di "*taylorismo politologico*", che bacchetta i popoli che non sono adeguati a certi standard prestazionali, condannandoli ad una quasi irredimibile realtà.

Le tesi di Putnam vengono confutate anche in un recente lavoro dello storico dell'economia Felice⁸¹. Questo autore rinviene nelle tesi di Putnam sul *civismo* e di Banfield sul *familismo morale* una comune visione circa i mali del Mezzogiorno, che deriverebbero per entrambi dagli stessi meridionali, senza però fare alcuna distinzione al proposito. Accanto a questo filone interpretativo, si colloca un altro filone, che attribuisce invece i mali a condizioni di svantaggio "*naturali*", o allo sfruttamento del Nord. Secondo il nostro autore, invece, pur rinvenendo parti di verità negli altri filoni, il bandolo della matassa si rintraccia all'interno delle classi dominanti del Mezzogiorno, che hanno profittato di posizioni di vantaggio orientando le scarse risorse verso posizioni di rendita e non si sono mai veramente curati dello sviluppo delle popolazioni meridionali. In particolare, la fase di rottura tra Nord e Sud andrebbe individuata nel diverso approccio alla modernità, realizzatosi tra fine Settecento e Unità d'Italia. Questo tipo di spiegazione si riaggancia in parte alle tesi sostenute da grandi meridionalisti quali Gramsci e Salvemini, e viene ancorata all'odierna tesi sviluppata in ambito internazionale da Robinson e Acemoglu. Secondo questi autori, infatti, a fare la differenza in termini di sviluppo comparato tra nazioni e regioni, sono le istituzioni politiche ed economiche. Le istituzioni possono infatti essere *inclusive*, favorendo la crescita delle

81 E. Felice, *Perché il Sud è rimasto indietro*, Il Mulino, Bologna, 2013.

popolazioni, o *estrattive*, cercando di accaparrare quanti più vantaggi possibili in capo ad una minoranza della classe dirigente. Per Emanuele non ci sono dubbi che nel Mezzogiorno d'Italia le istituzioni borboniche possono essere classificate come *estrattive*. Ma anche quando le istituzioni diventano formalmente uguali e democratiche " *tuttavia obbediscono a regole di funzionamento (non scritte) che sono diverse: nel Mezzogiorno la democrazia parlamentare si fonda su un sistema clientelare molto più pervasivo che nel Centro-Nord*"⁸². Questo approccio socio-istituzionale riesce, secondo Emanuele, a spiegare le ragioni del divario. In particolare, il punto focale va individuato nella " *relazione storica tra istituzioni e stratificazione sociale*", infatti a istituzioni *inclusive* si associano bassi livelli di diseguaglianza sociale, caso inverso per le istituzioni *estrattive*, che a loro volta rafforzano i meccanismi di esclusione sociale, creando un particolare *path dependence*, che a sua volta vincola un territorio a rimanere in una situazione di svantaggio⁸³. Questo dato non è certamente una condanna irrevocabile, ma però ci fa capire che la strada da seguire per uscire dal tunnel risiede principalmente in una diversa qualità delle istituzioni, politiche ed economiche.

Nel solco tracciato dal lavoro di Putnam, si inserisce una recente ricerca sul confronto comparativo delle istituzioni regionali, condotta dall'Istituto Cattaneo. Lo stimolo alla ricerca viene dato dal crescente peso che hanno via via assunto le regioni all'interno del sistema politico-amministrativo italiano, e dalla mancanza di studi sistematici sui processi decisionali interni a queste amministrazioni. Il coordinatore della ricerca, che ha escluso la Sicilia per le immani difficoltà incontrate nel reperire i dati e per la mancata collaborazione degli amministratori, sintetizza la domanda il quesito di fondo della ricerca nella volontà di indagare sulle motivazioni che influiscono sul rendimento delle istituzioni, se queste siano da ricercare in processi legati alla " *modernizzazione economica*", ovvero ad altri fattori e, segnatamente, " *tratti più profondi che caratterizzano le relazioni sociali di un dato territorio*"⁸⁴. Nel secondo filone interpretativo viene fatta rientrare la spiegazione del divario fornita da Putnam. Una prima critica rivolta al politologo americano riguarda l'assenza, tra dal disegno di ricerca, di temi che afferiscono alle forme istituzionali che si sono date le regioni, e alle loro prassi interne. Tra gli argomenti di interesse per il nostro lavoro, sia da un punto di vista metodologico che contenutistico, troviamo la comparazione tra alcune

82 Ibidem, p. 219.

83 Ibidem, p. 219.

84 S. Vassallo, a cura di, *Il divario incolmabile*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 12.

peculiari policy e una riflessione sulle forme di governo e i sistemi elettorali. Iniziando da quest'ultimo punto, la ricerca condotta da Rubechi⁸⁵ ci mostra alcune tendenze di fondo riscontrate nelle varie realtà regionali in seguito alle riforme costituzionali che hanno riguardato la forma di governo delle regioni. Le caratteristiche ricorrenti sono individuate nell'introduzione dell'elezione diretta del presidente di regione che, attraverso un sistema di premio di maggioranza, è collegato alla coalizione che lo sostiene in Consiglio, instaurando la regola del c.d. *"simul/simul"* nei rapporti tra potere esecutivo e legislativo. Nel saggio curato da Passarelli⁸⁶ troviamo un'interessante analisi sulla c.d. *presidenzializzazione* della politica regionale, ovvero al mutamento del ruolo e della funzione del presidente di regione, a seguito delle trasformazioni appena accennate. In particolare, in seguito all'elezione diretta del presidente si innescano delle nuove dinamiche politiche istituzionali che incidono profondamente sui poteri del capo dell'esecutivo, trasformandolo nel vero *dominus* della politica regionale. Questa tendenza, riscontrata a livello nazionale su tutte le regioni, ha una particolare valenza per il caso siciliano, come vedremo in seguito. Passarelli rileva che *"in generale, le regole nazionali e i cambiamenti interni al sistema politico, ovvero alla competizione elettorale e alle dinamiche intra-coalizione, hanno determinato una sovraordinazione del presidente rispetto alle strutture burocratiche dell'esecutivo...Il presidente ha un rapporto diretto, e gerarchicamente dominante, con il segretario generale, il quale fa da medium della sua volontà politica con le direzioni generali, ovvero il cuore dell'attività burocratica-amministrativa"*⁸⁷. Queste trasformazioni si innestano nel solco già tracciato dalle riforme della dirigenza della pubblica amministrazione e del c.d. *spoil system*, rafforzato e reso più incisivo particolarmente in Sicilia, con la possibilità di nominare un significativo numero di direttori generali esterni all'amministrazione, tra cui anche il segretario generale. Per il nostro autore *"La possibilità di disporre di funzionari pubblici e collaboratori temporanei segnala l'aumento delle risorse presidenziali, rendendo il presidente della giunta l'attore principale dell'esecutivo in grado di condizionare l'intero sistema di governo. Il presidente può intervenire...nel processo di policy-making, sia usando la sua influenza nell'elaborazione delle proposte di legge, sia per agevolarne l'approvazione ...e l'implementazione delle*

85 M. Rubechi, *Forma di governo e sistema elettorale*, in S. Vassallo, a cura di, *Il divario incolmabile*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 37-61.

86 G. Passarelli, *La presidenzializzazione della politica regionale*, in S. Vassallo, a cura di, *Il divario incolmabile*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 155-190.

87 Ibidem, p.169.

*relativa politiche pubbliche*⁸⁸. A questi sviluppi, di conseguenza, si collega un netto ridimensionamento del potere degli assessori regionali, in quanto anche all'interno dei rami dell'amministrazione i vertici burocratici vengono scelti dal presidente, incontrando chiaramente i soli ostacoli di una ripartizione di coalizione. Ma la presidenzializzazione della politica regionale ha dei riflessi che trasbordano gli ambiti amministrativi, coinvolgendo gli stessi partiti politici. Si riscontra infatti una chiara trasformazione leaderistica del partito che esprime il presidente regionale. Il leader vanta infatti un'investitura popolare che travalica le scelte effettuate all'interno dei partiti. Si può dunque conclusivamente affermare che il rafforzamento del ruolo dei presidenti di regione è il fenomeno più consistente prodotto dalle riforme istituzionali degli anni novanta.

Le trasformazioni istituzionali sopra descritte hanno riguardato l'intera platea delle regioni italiane, ma da un punto di vista delle *performance*, rimangono delle differenze territorialmente cristallizzate. Riportiamo brevemente di seguito il risultato di alcune ricerche che si sono focalizzate su particolari policy, al fine di poterne raffrontare in conclusione le evidenze prodotte con i risultati della nostra indagine. Sicuramente la policy più importante, per la strabiliante quota parte dei finanziamenti assorbiti, è da rinvenire nella politica sanitaria regionale. Infatti, come ricordano Pavolini e Vicarelli nella loro ricerca⁸⁹, circa il 70-80% dei bilanci regionali viene assorbito dal welfare sanitario. Gli autori individuano altresì nella politica sanitaria "*un elemento essenziale per l'affermazione di un processo di regional building*", sia in termini di una affermazione di identità istituzionale, sia dal punto di vista di creazione di importanti centri di potere territoriali. Anche in questo settore, la regionalizzazione del sistema segue il processo di riforme degli anni novanta, e viene successivamente sancita a livello costituzionale dalla riforma del Titolo V nel 2001. Al fine di poter confrontare le *performance* regionali, vengono individuati degli indicatori afferenti quattro dimensioni: le capacità normative, le capacità gestionali, i risultati di processo e i risultati finali. In particolare, il primo punto, afferente la formulazione della policy, viene ritenuto importante " *...non solo valutare il che cosa sia stato normato, ma anche il quando, e cioè con che tempestività e appropriatezza gli enti regionali si sono dotati di strumenti normativi in grado di rispondere a legislazioni nazionali o esigenze territoriali*"⁹⁰. Questo tipo

88 G. Passarelli, *op. cit.*, p. 170.

89 E. Pavolini - G. Vicarelli, *Le due Italie della sanità*, in S. Vassallo, a cura di, *Il divario incolmabile*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 193-222.

90 Ibidem, p. 204.

di argomentazione sarà ripresa all'interno della nostra analisi particolare, riprendendo la riflessione metodologica degli autori sul fatto che ciò che differenzia le varie realtà regionali (riguardo alla sanità, ma appunto la riflessione può ben essere traslata anche ad altri ambiti di policy, come l'energia) sono il *timing* con il quale si è intervenuti legislativamente e la frequenza con la quale tale normativa è stata aggiornata. Quindi troviamo qui un utile indicatore di *performance* utile per il confronto interregionale. Dalla ricerca sulla sanità nelle regioni emerge un'Italia spaccata in due, dove le realtà più *performanti* si trovano al Centro-Nord e le altre al Sud. Quest'ultimo dato non è comunque omogeneo, risultando peggiori solo Sicilia, Campania e Calabria, meglio le altre. Si rileva che dai dati in possesso dei ricercatori, non appaiono significative correlazioni tra produzione normativa e rendimento generale ed economico. Il dato viene spiegato dal fatto che anche laddove le regioni si adeguano alle normative nazionali, questa performance non si traduce automaticamente in altrettanti buoni livelli di servizio reso. Agli occhi di Pavolini e Vicarelli "*Il configurarsi di due Italie sanitarie appare inoltre una realtà difficilmente mutabile nel breve periodo, se chiaramente il quadro istituzionale rimarrà quello presente.*"⁹¹ Infatti, alcune regioni sembrano aver saputo approfittare dei maggiori poteri federalisti, mentre in altre non si è riusciti a incidere in maniera significativa sul funzionamento della macchina pubblica, tanto da far dire agli autori che l'eventuale "*ulteriore devoluzione dei poteri, almeno nel campo delle politiche sociali, rischiano di indebolire ulteriormente qualsiasi aspirazione verso un modello evoluto di welfare della cittadinanza in Italia*"⁹². Analoghi confronti sul rendimento istituzionale sono stati proposti in ordine alle politiche sull'immigrazione, sull'utilizzo dei fondi comunitari e sulla gestione della comunicazione pubblica tramite siti web. Noi adotteremo più avanti parte delle metodologie proposte per i nostri confronti sulle policy energetiche.

⁹¹ Ibidem, p. 220.

⁹² Ibidem, p.220.

CAPITOLO 8: Politica e amministrazione in Italia. I dati di una recente ricerca.

Da una recente ricerca⁹³ condotta dall'Istituto di Ricerche sulla pubblica Amministrazione (IRPA), congiuntamente alla Scuola Nazionale di Amministrazione (SNA), emergono i tratti distintivi dei rapporti tra politica e amministrazione in Italia negli ultimi venti anni. Cercheremo di trarre fuori dallo studio quei caratteri che possano servire a inquadrare il ragionamento, in ottica comparata, sul nostro oggetto d'indagine. In particolare, interessa verificare come la separazione tra sfera politica e sfera amministrativa, introdotta in Italia nel 1993 e in Sicilia nel 2000, abbia effettivamente funzionato e se ha prodotto gli effetti sperati. La ricerca ha avuto riguardo degli effetti della riforma sulla dirigenza centrale, delle regioni e comunale. Secondo Casini⁹⁴ le riforme introdotte negli anni 1992/93 hanno rivelato dei problemi a livello applicativo. Il principale dei quali risiede nel non aver separato strutturalmente, oltre che funzionalmente le due sfere. Uno dei problemi più evidenti risiede appunto nei meccanismi di *spoils system*. Il risultato delle riforme è stato particolarmente vantaggioso per la sfera politica che, da un lato si è assicurata una irresponsabilità amministrativa, e dall'altro ha mantenuto intatto il proprio potere decisionale. La dirigenza amministrativa è stata invece accontenta con una lievitazione economica degli emolumenti, unitamente al fatto che la fidelizzazione alla politica permette di sfuggire ad una stringente valutazione della professionalità e della produttività.

A giudizio di Cimino⁹⁵, la distinzione organizzativa viene spesso "tradita" dalla legislazione di settore, dove l'intervento politico non viene solo rilegato all'indirizzo e/o al controllo. A tal proposito si citano vari procedimenti, interdisciplinari, che sfociano in autorizzazioni uniche in cui sono confluiti interventi sia di organi politici che di organi amministrativi. Ma quali erano le promesse attese dalla riforma sulla dirigenza? I vantaggi attesi dovevano avere varie refluenze sul rapporto tra politica e amministrazione e, precipuamente: 1) separare le due sfere di responsabilità, affidando quella politica al corpo elettorale e quella dirigenziale

93 Cfr. IRPA Working Paper – “Policy Papers” Series No. 1/2014, *Venti anni di "politica e amministrazione" in Italia*, <http://www.irpa.eu/ricerche/irpa-wp-policy-papers-series-no-12014-venti-anni-di-politica-e-amministrazione-in-italia/>.

94 Cfr. L. Casini, *La (mancata) separazione tra politica e amministrazione in Italia*, IRPA Working Paper – “Policy Papers” Series No. 1/2014, <http://www.irpa.eu/ricerche/irpa-wp-policy-papers-series-no-12014-venti-anni-di-politica-e-amministrazione-in-italia/>.

95 Cfr. B. Cimino, *I profili funzionali: l'indirizzo e la gestione*, IRPA Working Paper – “Policy Papers” Series No. 1/2014, <http://www.irpa.eu/ricerche/irpa-wp-policy-papers-series-no-12014-venti-anni-di-politica-e-amministrazione-in-italia/>.

ai criteri di efficacia ed efficienza; 2) separare i due ambiti funzionali, con la politica che delinea gli indirizzi e la burocrazia che gestisce l'intero ciclo vita dei programmi e che li sottopone ai suoi controlli amministrativi; 3) separazione completa tra funzione politica e funzione di datore di lavoro pubblico⁹⁶. Ma come risulta dall'indagine di Saltari, subito dopo la riforma la politica cerca di riprendersi il terreno perduto, tanto che " Il regime e i modi di attribuzione degli incarichi dirigenziali sono un campo di osservazione ideale per comprendere come, negli ultimi venti anni, si sia riassetato l'equilibrio tra la politica e l'amministrazione dopo il trauma dell'introduzione della distinzione funzionale. Si tratta di un processo di "ricostruzione" permeato dall'aspirazione tacitamente condivisa di dare luogo a una "restaurazione"⁹⁷. Questa operazione viene condotta per il tramite della precarizzazione dell'incarico dirigenziale, affidato alla ampia discrezionalità della politica e dunque in grado di svuotare internamente tutta la carica di innovazione introdotta, o almeno auspicata dalla riforma. Risulta infatti chiaro che attraverso il potere di nomina e/o riconferma si detiene un reale potere di condizionamento proprio su quelle strutture che si sarebbero volute libere da ogni condizionamento. Tale potere viene altresì ulteriormente in rilievo se si considera il fatto che, sebbene per una percentuale limitata, ma nelle pubbliche amministrazioni possono essere nominati negli uffici di dirigenti apicali anche soggetti esterni alla stessa amministrazione. L'autore del citato studio, richiamando un concetto espresso da Cassese⁹⁸, individua nel sistema politico delineato dal sistema maggioritario un "cliché rousseauiano" secondo il quale il governo, forte di una legittimazione popolare, è libero di perseguire i suoi obiettivi con gli strumenti che si trova a disposizione, *in primis* tramite la macchina amministrativa. Da qui la scelta operata dalla politica di iniziare ad attornirsi da "uomini di fiducia" scelti direttamente e fedeli. A giudizio di Saltari, dunque, " *La subordinazione dei dirigenti pubblici ai politici rende evanescente anche la distinzione funzionale di ruoli e responsabilità tra le due componenti al vertice dell'amministrazione*"⁹⁹.

Il paradigma che in conclusione si può allora trarre, da questo quadro delineato dall'indagine svolta per la dirigenza statale, mostra che la divisione funzionale delle sfere politica e

96 Cfr. L. Saltari, *I profili strutturali: la nomina dei dirigenti*, IRPA Working Paper – "Policy Papers" Series No. 1/2014, <http://www.irpa.eu/ricerche/irpa-wp-policy-papers-series-no-12014-venti-anni-di-politica-e-amministrazione-in-italia/>.

97 Ibidem.

98 Cfr. S. Cassese – A. Mari, *L'oscuro ruolo dell'alta dirigenza italiana*, in "Politica del Diritto" n. 1, Il Mulino, Bologna, 2001.

99 L. Saltari, *op. cit.*, p. 28.

amministrativa regge, ma solo a livello formale, in quanto non sono volute distinguere le due sfere anche a livello strutturale. In questo contesto, il ruolo di dominus lo esercita la politica, in grado di soggiogare l'amministrazione attraverso la disciplina del conferimento degli incarichi affidati a corpi politici e senza la richiesta di pressanti prerequisiti, della precarizzazione degli stessi, dalla marginalizzazione del ruolo del merito per le carriere e per l'alto livello retributivo assicurato. Il quadro nazionale viene confermato anche in ambito regionale, pur avendo acquisito le regioni potestà legislativa piena in materia di organizzazione con le modifiche all'art. 117 e 123 della Costituzione. E, nel caso specifico della Sicilia, il rapporto tra politica e amministrazione appare, agli atti della ricerca citata, come ancora più sbilanciato a favore della prima. Viene particolarmente in rilievo per un accentuato utilizzo dello *spoils system*. Il modello delle burocrazie regionali risente altresì del più volte citato processo di *presidenzializzazione* della politica e delle istituzioni. Tale modello istituzionale porta le maggioranze a considerare le burocrazie strumenti essenziali dei loro bisogni clientelari, delle vere e proprie "macchine del consenso"¹⁰⁰. Nell'analisi di Di Folco¹⁰¹, che riprende in merito le elaborazioni dottrinarie di Merloni, bisognerebbe distinguere tra dirigenza fiduciaria e dirigenza professionale, e solo a quest'ultima potrebbero essere attribuiti i compiti gestionali, sganciandola, al contempo, da strumenti troppo flessibili di *spoils system*. Questa distinzione garantirebbe una certa separazione tra amministrazione e politica, in diretta applicazione altresì del principio costituzionale dell'imparzialità della prima. Anche dall'analisi di Antonelli¹⁰² l'esasperato utilizzo dello *spoils system* è servito a legare i dirigenti alla politica, comportando una rilevante influenza di scelte politiche sulla vita amministrativa. Dalle conclusioni dello studio svolto dalla Luiss, emerge che gli ostacoli riscontrati, sia a livello di burocrazia centrale che regionale, riguardo ad alla piena implementazione delle riforme amministrative e istituzionali che hanno riguardato la dirigenza, fanno riferimento all'alto tasso di influenza politica sull'amministrazione, sullo scarso coinvolgimento dei dirigenti nelle scelte strategiche, su scarsi interventi formativi e meccanismi premiali. Questi i risultati dell'analisi svolta dal punto di vista degli stessi dirigenti, e raccolta tramite interviste e focus group. Nel giudizio di La Spina, coordinatore unitamente ad Antonelli della ricerca citata, " *in Italia una larga parte*

100 Cfr. L. Saltari, *op. cit.*

101 Cfr. M. Di Folco, *La dirigenza regionale e locale*, V. Antonelli - A. La Spina, a cura di, *I dirigenti pubblici e i nodi del cambiamento*, Luiss University Press, Roma, 2010.

102 Cfr. V. Antonelli, *I dirigenti pubblici e le riforme amministrative*, in V. Antonelli - A. La Spina, *op.cit.*

*della dirigenza pubblica non è classe dirigente perché non decide e non dirige*¹⁰³. Per questo autore, le conseguenze negative che comportano vertici amministrativi politicizzati sono da rinvenire nella creazione di una mentalità burocratica rivolta al "consenso e alla visibilità, all'effetto annuncio". Dunque un quadro nazionale a tinte fosche, con tanti punti oscuri e, soprattutto con tanta strada ancora da percorrere. Per inciso, se il quadro nazionale non brilla, non possiamo che aspettarci il ribaltamento di tali mali, magari aggravati da fattori endemici, sulla nostra situazione isolana.

103 A. La Spina, *La dirigenza pubblica italiana davanti alle sfide del ventunesimo secolo*, in V. Antonelli e A. La Spina, *op. cit.*, pag. 258.

CAPITOLO 9: L'attuale dibattito politico-parlamentare sulle fonti rinnovabili.

Il 2 ottobre 2013 si è svolta la 78^a seduta della VXI legislatura dell'Assemblea Regionale Siciliana, con all'ordine del giorno "*Discussione unificata della mozione numero 179 "Iniziativa per porre fine alla realizzazione di impianti eolici in Sicilia"* e dell'interpellanza numero 104 "*Chiarimenti urgenti circa la realizzazione di impianti di energia alternativa*"¹⁰⁴. L'iniziativa prende le mosse da notizie di stampa che, relativamente all'attività del nuovo assessore al ramo, prospettavano una "ripresa" delle attività autorizzative, compreso il settore eolico. Ritiene dunque il proponente della mozione che "*in Sicilia di fatto risulta compromessa la completezza dei dati e un quadro di riferimento normativo coerente ed adeguato ad un corretto giudizio di impatto ambientale e paesaggistico e, in tale situazione, la procedura semplificata della conferenza di servizi per singolo progetto risulta inadeguata e fuorviante; questa tipologia di impianti modifica radicalmente gli orizzonti, le componenti primarie morfologiche del paesaggio percettivo, spartiacque, crinali montani e bacini idrografici, appiattisce il paesaggio siciliano attraverso elementi modulari, ripetitivi che mortificano gravemente le diversità e varietà ambientali e paesaggistiche dell'Isola; la realizzazione delle strutture, come già dimostrato, non determina un miglioramento sul piano economico e di qualità della vita delle popolazioni coinvolte, sottrae risorse e futuro alle comunità e il meccanismo economico di tipo coloniale messo in atto non si risolve in un beneficio per i siciliani; nella realizzazione della consistente mole di impianti, come già noto, si è registrata la presenza delle organizzazioni malavitose che hanno scelto questo settore come strategico per il loro sviluppo economico ed il loro radicamento*"¹⁰⁵. Il proponente espressamente dichiara di essere mosso dalla volontà di "*porre fine al Far West che ha segnato l'attività di allocazione di impianti energetici, soprattutto nel settore dell'eolico*"¹⁰⁶. La preoccupazione dell'esponente di spicco di uno dei maggiori partiti che governa la Sicilia da parecchi anni, è altresì legata al fatto che avendo l'Isola conseguito quasi un primato nel campo della produzione di energia elettrica da fonte eolica, essendo seconda solo alla Puglia, ci si pone il problema della enorme quantità di istanze di autorizzazioni giacenti presso l'Assessorato che "rischierebbero" di essere approvate, triplicando la già ampia capacità produttiva dell'Isola. Emblematico questo passaggio parlamentare: "*Alla fine, se dovessimo*

104 Cfr. http://www.ars.sicilia.it/DocumentiEsterni/ResSteno/16/16_2013_10_02_078_D.pdf.

105 Ibidem.

106 Ibidem.

*dare l'autorizzazione a tutte le richieste, solo per l'eolico avremmo una capacità di produzione energetica pari a tre volte quella attuale, con tutte le conseguenze di natura paesaggistica e di impatto ambientale che tutto questo comporta*¹⁰⁷. Viene avanzata la proposta di bloccare tutte le autorizzazioni, già ferme da anni in verità, fino a che la Regione non si doti di un piano energetico e non individui le "zone idonee" agli impianti produttivi. Su come debba essere impostato una programmazione regionale sul settore energetico, il relatore non ha dubbi: " *Si dica ai siciliani quante produzioni ulteriori saranno necessarie e dove si dovranno fare, facendolo conoscere prima, non facendolo conoscere attraverso le iniziative dei singoli imprenditori, perché questo è inaccettabile. Il territorio è nostro e dei siciliani, non è dell'iniziativa singola più meno legittima, che comunque si muove sulla base di un interesse inevitabilmente legato ad interessi economici e non ad interessi generali... Le produzioni energetiche in Sicilia si fanno e si devono fare solo dopo che la Regione ha deciso dove si possono fare e non prima, non decide chi propone gli impianti dove si fanno ma lo deve decidere la Regione attraverso i suoi strumenti di legge ed i suoi strumenti di programmazione*"¹⁰⁸. Il leader dell'opposizione, nonché presidente della Commissione regionale dell'Antimafia, ricorda che lo stesso aveva denunciato già nel 2008, nella veste di europarlamentare, gli intrecci tra mafia ed eolico, senza che allora questa denuncia servisse a far cambiare il corso di una politica. Viene altresì ricordato che in anni non troppo lontani, " *In Sicilia i parchi eolici, con l'autorizzazione della Regione, sono stati impiantati anche in territori tutelati dall'Unesco*"¹⁰⁹. Viene di seguito riportato un punto critico, molto importante per l'analisi che svilupperemo sulla policy energetica: " *la omessa applicazione del piano (studio sulla ventosità dei siti redatto a cura dell'Università di Palermo nel 2003) e dello strumento di pianificazione di fatto consentiva mano libera agli speculatori, alcuni dei quali connessi e collusi con poteri malavitosi e mafiosi come ha dimostrato la DIA con i sequestri avvenuti in territorio di Trapani e, quasi sempre e quasi ovunque, con la responsabilità di parte della burocrazia regionale che avrebbe dovuto valutare, in fase istruttoria, ogni possibile inquinamento in questa così delicata materia*"¹¹⁰. L'esponente dell'opposizione conclude non solo dichiarandosi d'accordo, ma qualificando " *devastante e indiscriminata*" la politica sin qui seguita sull'eolico. Il rappresentante del movimento Cinquestelle, partito di

107 Ibidem.

108 Ibidem.

109 Ibidem.

110 Ibidem.

opposizione, ricorda che nel settore delle rinnovabili si è assistito alla realizzazione di grandi impianti da parte di multinazionali, spesso con sede all'estero, che *"vengono a rubarci il sole, il vento, e i finanziamenti che dà lo stato come incentivo alla produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile"*.

L'intervento dell'assessore pro-tempore sottolineava alcuni punti: *"devo quindi ancora una volta ribadire che nessun atto amministrativo né alcuna legge regionale potrebbe mai imporre ad un funzionario: a) di non fissare le Conferenze di servizio a seguito dell'istanza del rilascio di autorizzazioni nel settore delle energie rinnovabili; b) di non giungere a conclusione in senso positivo né negativo dell'iter amministrativo, in caso contrario quel funzionario ne risponderebbe personalmente sotto il profilo amministrativo, contabile e penale"*¹¹¹. Puntualizzava altresì che *"proprio l'induzione all'omissione", "sostanzialmente effettuata dal precedente Governo - e lo chiarirò poi nel proseguo del mio intervento -, ha determinato la gravissima esposizione della Regione che questo Governo, con la serietà di sempre, ha il dovere di gestire nel rispetto delle norme dell'ordinamento giuridico, e non secondo gli umori della politica"*¹¹². Il responsabile governativo chiariva, innovando tutta la policy sin qui seguita dai suoi predecessori e dalla macchina burocratica, che *"Va chiarito subito che la Regione Siciliana non ha competenza normativa - e su questo io voglio essere categorico - esclusiva in materia di energia, né in materia di ambiente, materie riservate come sapete alla normativa nazionale, ma solo per la materia tutela del paesaggio, ex art. 14 dello Statuto della nostra Regione"*¹¹³.

Il punto è veramente interessante, perché come vedremo nel capitolo dedicato all'analisi, intorno a questo concetto si è snodata grande parte delle recenti *policies*.

Correttamente riporta l'attenzione dell'Aula sul punto delle linee guida nazionali che prevedono la possibilità di individuare delle zone non idonee, ma sempre in rapporto a certi impianti e non tout court. Si parla giustamente della necessità di poter contemperare le esigenze di tutela dell'ambiente con la possibilità di incentivare le energie rinnovabili. Peccato che ad oggi non si è ancora provveduto a circoscrivere tali zone, lasciando il settore ancora in balia dell'incertezza. L'assessore ricorda correttamente come le politiche sulle rinnovabili riconoscono degli obiettivi concreti e puntuali, sottoscritti dall'Italia e a cui la Sicilia deve contribuire secondo il c.d. decreto *burden sharing*, e che non è certo possibile

111 Ibidem.

112 Ibidem.

113 Ibidem.

pensare di escludere il ricorso ad una tecnologia così importante quale quella eolica. Viene anche apertamente denunciato sia l'accumulo di istanze arretrate, sia l'instaurazione di una grande mole di contenziosi amministrativi: *"L'attuale Governo eredita i pesanti ritardi accumulati dal precedente, ma eredita anche un'altra cosa importante, ed è la cosa da chiarire. L'ingente contenzioso causato dalla adozione, da parte del predetto precedente Governo, di percorsi poco aderenti al quadro normativo di riferimento per il perseguimento dell'obiettivo politico di limitare o sospendere le procedure autorizzative di due impianti di energia rinnovabile"*¹¹⁴.

Altro dato di rilievo è il ricordo che fa l'assessore della delibera n.288 del 21 novembre 2008 che, mentre da un lato disponeva un blocco (*"momentanea sospensione dei procedimenti in corso"*), dall'altro invitava ad osservare le *"modalità e termini previsti dalla vigente legislazione in materia di procedimenti amministrativi"*¹¹⁵. Il capogruppo del PD ribatte che proprio su questo punto è caduto il primo governo Lombardo. L'assessore critica in maniera molto dura l'operato del precedente governo, dichiarando le sospensioni delle autorizzazioni sono state una vera iattura, ricordando come già si annoverano oltre 300 ricorsi dinanzi al TAR per il silenzio inadempimento. Tra le iniziative intraprese e portate a termine dal governo in carica, si annovera la costituzione di un registro degli impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile e che *"La Commissione ha concluso i lavori, approvando la cartografia finalizzata all'individuazione delle aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati da energie rinnovabili"*¹¹⁶.

A dire dell'assessore, ecco uno dei meccanismi intorno a cui si sono sviluppati gli episodi di presunta corruzione: *"... perché vedete, molte cose le capisci dai tempi tra la domanda e le autorizzazioni, ossia dai percorsi amministrativi. Quindi, capisci che il sistema ha consentito ad alcuni di inserirsi, dove sicuramente ci sarà stata anche la collusione..."*¹¹⁷.

La storia degli ultimi anni viene così succintamente ricordata: *"dal 2006 al 2010 sono stati autorizzati n. 26 impianti eolici e n. 427 impianti fotovoltaici di cui, a proposito di eolici, 23 impianti nel triennio 2006/2008, con un successivo trend di riduzione attribuibile a pratica amministrativa della sospensione e arresto dei procedimenti. A un certo punto, quindi, si è deciso: "blocchiamo, fermiamo l'eolico" sospendendo tutti i procedimenti, cioè l'unica strada*

114 Cfr. http://www.ars.sicilia.it/DocumentiEsterni/ResSteno/16/16_2013_10_02_078_D.pdf.

115 Ibidem.

116 Ibidem.

117 Ibidem.

che non doveva essere percorsa. Nel 2009 la Giunta regionale ha adottato un piano energetico in cui l'eolico non viene assolutamente limitato e ancor meno eliminato come fonte energetica. Tra il 2011 ed il 2012, devo dire, correttamente, l'avevo già anticipato, l'assessore Giosuè Marino ... ripristinò il calendario delle Conferenze di servizi ai fini autorizzativi, svolgendo ben 161 Conferenze di servizi di cui 53 per quanto riguarda l'eolico. Successivamente, queste Conferenze di servizi sono state rinviate sine die..." Questa tecnica del rinvio delle Conferenze di servizi è stata uno dei grossi problemi che, poi, noi abbiamo ereditato con quella pratica amministrativa dal mio punto di vista discutibile e, secondo me, obiettivamente discutibile"¹¹⁸.

Il ragionamento dell'esponente politico prosegue ripercorrendo alcuni dati che erano stati elaborati in sede di predisposizione del piano energetico regionale PEARS, adottato nel 2009. Ebbene dagli studi prodotti e allegati al piano risulterebbero ampi spazi di manovra sull'eolico, in quanto l'installato coprirebbe appena il 21 % delle potenzialità complessive riconosciute a questa tecnologia. Un altro dato rilevante comunicato, riguarda la circostanza che a fronte degli attuali 2137 Mw installati di eolico, solo 922 MW discendono da autorizzazioni rilasciate dall'ex Dipartimento industria, oggi energia, nel periodo che va dal 2006 al 2010. Dunque per oltre il 67% le autorizzazioni furono rilasciate al di fuori delle autorizzazioni uniche, con grande intervento da parte dei comuni. Il dato è importante per dare una chiave di lettura ai riscontri che troveremo nel prossimo capitolo sugli accertamenti giudiziari. L'assessore denuncia in aula una maniera non lineare di procedere che lui stesso ha potuto riscontrare all'interno del Dipartimento regionale dell'energia: "*Cosa voglio dire? Sette istanze del 2005 sono state autorizzate e l'ottava viene accantonata ed è stata calendarizzata in prima Conferenza solo oggi. Cioè lo studio attento della fissazione dei calendari, dei prelievi, dei tempi fra richiesta ed autorizzazione è certamente fondamentale per capire la direzione che è stata intrapresa, dal mio punto di vista non ne ricaveremo nulla sotto responsabilità penale, però, certamente ci darà la possibilità di capire come si sono mossi i nostri dirigenti, i nostri funzionari, perché è stato fatto un prelievo di una istanza che aveva un certo ordine cronologico, piuttosto che di un'altra, perché logicamente delle cose che venivano immediatamente già decise, sono state poi accantonate tanto da non essere state ancora calendarizzate. Questo può essere un argomento di discussione per capire come ha funzionato il sistema all'interno; che si possa tradurre in responsabilità penale*

118 Cfr.http://www.ars.sicilia.it/DocumentiEsterni/ResSteno/16/16_2013_10_08_079_D.pdf.

diventa assolutamente complicato. La nona e la decima sono state autorizzate, mentre la dodicesima è già in seconda Conferenza di Servizi. E così è tutto l'elenco. Ve lo studiate e statisticamente vedrete che il percorso delle pratiche è eterogeneo a seconda, evidentemente, dei richiedenti e anche di chi ha trattato la pratica".

L'esponente politico che ha presentato la mozione e l'interpellanza oggetto del dibattito, interviene per ribadire che in Sicilia bisogna smetterla di rilasciare autorizzazioni sull'eolico, sia perché vengono ritenuti già raggiunti e superati gli obiettivi posti dal *burden sharing*, sia perché manca una chiara delimitazione delle aree non idonee, prerequisito per rilasciare ulteriori autorizzazioni, anche in un'ottica di valutazione cumulativa degli impianti. Dunque, alla luce della mozione che rispecchia gran parte degli umori dell'Aula, viene chiesto all'Amministrazione di adeguarsi, senza ulteriori indugi perché *"non ci sto a fare il politico che parla al microfono, fa la cicala e, poi, c'è l'amministrazione che, in nome di una presunta applicazione pedissequa della legge, in maniera burocratica formale, nel frattempo, concede nuove autorizzazioni. Non ci sto..."* E, allora, Assessore, sull'energia, mi pare che le idee siano chiare: *diciamo no a qualunque autorizzazione in assenza di piani e di strumenti certi senza figli e figliastri, senza, come dire... il Tar impone di fare le Conferenze di servizio; non impone di dare le autorizzazioni!*"¹¹⁹

Un giovane deputato così argomenta la sua opposizione agli impianti eolici: *"Perché lo si è detto più volte: andare a realizzare impianti eolici, oggi, è una truffa, perché Terna che gestisce la rete di trasporto dell'energia dichiara in diverse lettere pervenute anche all'Assessorato dell'energia degli anni precedenti che non sa dove mettere questa energia, deve autorizzarla perché la normativa comunitaria lo impone, ma non sa dove metterla. Ciò crea o un black-out o il fatto che qualche impianto autorizzato e che riceve contributi non funzioni, il che crea una situazione un po' paradossale, se possiamo definirla così. L'ultima riflessione di linea politica la faccio a lei, Assessore: io voglio una Regione che dopo anni di violenze ad opera di petrolieri, di raffinerie che hanno installato, in Sicilia, la vergogna e lo stupro del territorio, dinanzi a 3300 mega tra energia eolica, fotovoltaica, di biomassa, instaurata in questa Regione, che potrebbe fornire qualcosa come tre milioni di persone, una volta per tutte dica che non dobbiamo più mandare fuori energie ma che siamo autonomi dal punto di vista energetico. L'energia la facciano altrove"*¹²⁰.

119 Ibidem.

120 Ibidem.

Interessante la testimonianza offerta in Aula da un ex assessore all'energia, oggi semplice deputato: *"Abbiamo fatto il Piano energetico ed ambientale col primo Governo Lombardo, i consulenti del governatore Lombardo dopo qualche giorno lo hanno cambiato, non dopo qualche mese, dopo qualche giorno, ed essendo un piano e non una legge, poteva essere cambiata in qualunque momento, poi noi siamo usciti dal Governo e non so quello che è successo, so soltanto che, intanto, abbiamo perso tante occasioni, tanti posti di lavoro, si è aperta una guerra che ha una sua lettura, che non è quella del bisogno o delle necessità o di fare gli interessi dei siciliani, chissà cosa c'è dietro tutto questo ambaradan"*¹²¹.

L'assessore pro-tempore, in atto di replica, cerca di rimarcare ancora più nettamente la sua posizione: *"Il Governo Crocetta politicamente non vuole l'eolico, l'assessore Marino fa parte del Governo Crocetta e non vuole l'eolico, questo sia ben chiaro nessuno può dire una cosa diversa perché io non ho detto una cosa diversa, il metodo per conseguire questa limitazione che l'orientamento politico legittimo che passa, innanzitutto, per la tutela del territorio è assolutamente diverso. Noi paghiamo i ritardi gravissimi, onorevole Di Mauro, ritardi gravissimi dovuti a mille contingenze della politica energetica e che hanno riguardato lo scorso Governo"*¹²².

Questa quasi unanime presa di posizione della deputazione all'ARS, non ha trovato per nulla adesioni nel mondo dell'associazionismo ambientalista, che ha anzi criticato tale impostazione. Nello specifico, con comunicato della Legambiente del 1 ottobre 2013, si contesta l'assoluta mancanza di una politica energetica e di chiare regole sulla produzione da fonte rinnovabile. Per il presidente di questa associazione: *"Il blocco imposto alle autorizzazioni non ha ridotto il peso della criminalità, al contrario ha moltiplicato (forse non casualmente) quello dell'intermediazione parassitaria"*¹²³. Si accusa la politica regionale di non essere riuscita ad approvare i piani paesaggistici, già da tempo adottati, a non riuscire a delimitare le aree non idonee per gli impianti di generazione rinnovabile, a utilizzare come spauracchio l'eolico, quando da tempo le inchieste sulle ecomafie hanno dimostrato un dirottamento dell'interesse mafioso sul fotovoltaico.

121 Ibidem.

122 Ibidem.

123 Cfr. <http://legambientesicilia.it/2013/10/01-10-2013-la-diffusione-dellenergie-rinnovabili-e-il-futuro-della-sicilia/>.

CAPITOLO 10: Le fonti rinnovabili negli atti della Procura.

All'interno del nostro percorso di ricerca ci è sembrato utile poter analizzare l'impatto che le nuove opportunità di business nel settore dello sviluppo delle fonti di produzioni rinnovabili hanno prodotto all'interno della criminalità organizzata. Ci siamo dunque adoperati per verificare con i vertici della Procura di Palermo se esistevano dei documenti che potevano essere consultati, a fini di studio, da dove tracciare una sintesi delle varie indagini fin qui condotte dagli organi inquirenti e che hanno avuto larga risonanza all'interno dei media nazionali ed esteri. Siamo dunque venuti in possesso di una grande mole di documenti, inediti, che analizzeremo ai fini dei nostri interessi.

Iniziamo la disamina dalla richiesta di misure cautelari personali e reali emessa dalla Direzione Distrettuale Antimafia della Procura della Repubblica di Palermo nel 2007 contro presunti esponenti delle famiglie mafiose di Castelvetro e Salemi. I vari soggetti coinvolti, riconducibili ad una rete di relazioni che fanno capo al pericoloso latitante Matteo Messina Denaro, vengono imputati dei delitti di cui all'art. 416 bis e, in particolare:

- i. Il soggetto C.G. per avere " *diretto ed organizzato l'attività della famiglia mafiosa di Salemi anche fungendo da punto di riferimento per la risoluzione di controversie relative allo sviluppo dei progetti finalizzati alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (in particolare eolica e fotovoltaica) nella zona di influenza della famiglia mafiosa di Salemi*"¹²⁴;
- ii. " *Per R.P. avere contribuito a dirigere e ad organizzare l'attività della famiglia mafiosa di Salemi, collaborando con il C.G. nella complessiva gestione dell'attività di infiltrazione nel settore delle energie rinnovabili e fungendo da autorevole punto di riferimento anche per altri membri dell'associazione (S. S., inserito nella famiglia mafiosa di Castelvetro e A. S., inserito nella famiglia mafiosa di Salemi) in quanto investito dell'autorità necessaria per intervenire su imprenditori del settore al fine di indurli a sottostare ai desiderata dell'associazione mafiosa*"¹²⁵;

124 Cfr. Procura della Repubblica, Direzione Distrettuale Antimafia Palermo, Richiesta di misure cautelari personali e reali - artt. 272 e segg. c.p.p. -, N 7599/2007 R.g.n.r. DDA.

125 Ibidem.

- iii. *"Per avere A. S. ed A. A. fatto parte della famiglia mafiosa di Salemi, appartenenza manifestatasi in particolare nell'aver messo la propria capacità e la propria esperienza imprenditoriale a disposizione dell'associazione mafiosa per consentire alla predetta [con il contributo determinante di P. S., non stabilmente inserito nel sodalizio criminale, ed unitamente all'associato S. S.] di acquisire la gestione ed il controllo di numerose iniziative imprenditoriali finalizzate allo sviluppo ed alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (da fonte eolica, fotovoltaica e da c.d. "biomasse"), sia in provincia di Trapani che in altre zone della Sicilia, curando in particolare che una percentuale dei proventi derivanti dalle predette attività di sviluppo venisse destinata all'associazione mafiosa e segnatamente al latitante MESSINA DENARO Matteo, capo ed organizzatore di Cosa nostra nell'intera provincia di Trapani ed in tutta la Sicilia occidentale"¹²⁶;*
- iv. *"Nell'aver il S. S. messo la propria capacità e la propria esperienza di politico locale – e segnatamente di consigliere comunale di Castelvetro – a disposizione dell'associazione mafiosa per consentire ad uno dei suoi capi riconosciuti, MESSINA DENARO Matteo, di acquisire la gestione ed il controllo di numerose iniziative imprenditoriali finalizzate allo sviluppo ed alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (in particolare eolica e fotovoltaica) sia in provincia di Trapani che in altre zone della Sicilia, in ciò collaborando sistematicamente con gli associati A. S. ed A. A. ed avvalendosi del contributo di P. S., non stabilmente inserito nel sodalizio criminale"¹²⁷;*
- v. *" Nell'aver F. P. impartito direttive e consigli a S. S. sulle modalità di realizzazione dell'infiltrazione mafiosa nel settore delle energie rinnovabili, indicandogli ad esempio gli imprenditori da estromettere e quelli da favorire, fornendogli preziosi suggerimenti diretti a eludere le investigazioni in corso..."¹²⁸*
- vi. *Il soggetto P.S. " del delitto previsto e punito dagli artt. 110 e 416 bis commi I, II, III e IV, cod. pen. per avere fornito all'associazione mafiosa – nella quale non era stabilmente inserito – un contributo rilevante, specifico, causalmente idoneo al*

126 Procura della Repubblica, Direzione Distrettuale Antimafia Palermo, Richiesta di misure cautelari personali e reali - artt. 272 e segg. c.p.p. -, N 7599/2007 R.g.n.r. DDA.

127 Ibidem.

128 Ibidem.

rafforzamento della predetta associazione e, comunque, alla realizzazione anche parziale del suo programma criminoso nonché consapevolmente finalizzato al più celere ed efficace raggiungimento degli scopi dell'associazione medesima, scopi che nella specie erano rappresentati dalla infiltrazione, dalla gestione e dal controllo di numerose iniziative imprenditoriali nel settore delle energie rinnovabili e che venivano perseguiti in particolare grazie alle capacità imprenditoriali ed ai rapporti che P. S., anche in qualità di consigliere comunale di Terrasini, intratteneva sia con gli esponenti delle amministrazioni comunali sul cui territorio venivano sviluppati i progetti degli impianti di produzione di energie rinnovabili sia con la multinazionale italo - danese "BALTIC ENERGY", particolarmente attiva in tale settore ed in favore della quale il P. prestava la propria collaborazione sul territorio della Sicilia occidentale."¹²⁹

- vii. *Il soggetto S.S. " del delitto previsto e punito dagli artt. 56, 317 cod. pen. e 7 D.L. n.152/91 per avere – abusando della sua qualità di Consigliere comunale di Castelvetro e dei poteri derivanti da tale carica – compiuto atti idonei e diretti in modo non equivoco ad indurre SALADINO Melchiorre a dargli o comunque a promettergli indebitamente la somma di centomila euro al fine di garantire al SALADINO il proprio intervento sugli altri consiglieri comunali e il loro voto favorevole all'approvazione di una convezione relativa ad un impianto eolico da realizzarsi sul territorio del Comune di Castelvetro. Con l'aggravante di aver commesso il fatto al fine di agevolare le attività dell'associazione prevista dall'art. 416 bis. c.p., in quanto la realizzazione dell'impianto eolico era oggetto della complessiva attività di infiltrazione che l'articolazione mafiosa della provincia di Trapani poneva in essere attraverso il SACCO medesimo"¹³⁰.*

Le indagini hanno riguardato degli esponenti delle famiglie mafiose della provincia di Trapani, e più esattamente facente parte dei *mandamenti* di Castelvetro e Mazara del Vallo, dove, tra tante attività tipicamente riconducibili agli interessi di *Cosa Nostra*, si esplicitano le modalità dell'interesse e dell'intervento nel settore dello sviluppo delle fonti rinnovabili. Gli inquirenti sono molto attenti nel descrivere il ruolo "nevralgico" che ricopre il mandamento in questione all'interno delle attuali dinamiche del mondo mafioso. Dunque

129 Ibidem.

130 Cfr. Procura della Repubblica, Direzione Distrettuale Antimafia Palermo, Richiesta di misure cautelari personali e reali - artt. 272 e segg. c.p.p. -, N 7599/2007 R.g.n.r. DDA.

non storie di provincia più o meno lontane dagli interessi dei vertici mafiosi, ma storie e interessi che coinvolgono i presumibili attuali capi dell'organizzazione criminale. A giudizio degli inquirenti, infatti, " *l'organizzazione criminale era pienamente coinvolta fino ai suoi vertici nel lucroso business della realizzazione dei "parchi eolici" e, più in generale, in tutto il settore delle c.d. "energie rinnovabili"*¹³¹.

Le indagini, condotte prevalentemente per il tramite di intercettazioni ambientali e telefoniche, tutte riportate all'interno del documento analizzato, evidenziano come soggetti sodali al presunto attuale capo di Cosa Nostra siano prepotentemente intervenuti in varie fasi riguardanti la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, che vanno dall'influenza sull'iter politico-burocratico del rilascio delle necessarie autorizzazioni, o di parti di esse, fino al classico monopolio dei lavori edili necessari alla realizzazione fisica delle opere. Sulla metodologia di indagine, è interessante notare, ai fini di una conoscenza dei reali meccanismi che si snodano nelle società attorno a particolari fenomeni ovvero come causa e/o effetto di determinate politiche pubbliche, come agli occhi degli investigatori " *le circostanze e gli accadimenti appresi attraverso tali mezzi di prova sono esattamente rispondenti alla realtà dei fatti.*"¹³² Tra le note di interesse, spicca l'evoluzione economica di alcuni soggetti, legati a quel particolare mondo criminale, ma con facciata di imprenditori che, radicatesi nel settore edilizio e del movimento terra, trasmigrano repentinamente all'interno del settore delle fonti rinnovabili, pronti a garantire l'infiltrazione di Cosa Nostra all'interno dei nuovi business, e questo sin dalla "nascita" dei nuovi business, dimostrando chiaramente di possedere delle particolari "antenne" in grado di recepire repentinamente l'evolversi di ogni settore capace di generare flussi economici. Nello specifico, la prima indagine ha avuto ad oggetto l'infiltrazione mafiosa nei seguenti progetti:

- ✓ Progetto del parco eolico di contrada "Aquilotta" di Mazara del Vallo;
- ✓ Progetto del parco eolico "San Calogero" di Sciacca;
- ✓ Progetto del parco eolico "Eufemia", da realizzarsi sul territorio del comune di Santa Margherita Belice (AG) e del comune di Contessa Entellina (PA);

131 Ibidem.

132 Ibidem.

- ✓ Progetto del parco eolico "Mapl", da realizzarsi sul territorio dei comuni di Castelvetro (TP), Menfi (AG) e Montevago (AG);
- ✓ Progetto relativo ad un parco eolico da svilupparsi in provincia di Catania per la successiva cessione alla multinazionale italo – danese "BALTIC ENERGY";
- ✓ Progetto del parco fotovoltaico di Ciminna;
- ✓ Progetto del parco eolico di Salemi;

Ma vediamo per il tramite di quali meccanismi si addivene a queste forme di infiltrazione. Nel primo caso qui elencato, gli investigatori documentano il ruolo di un piccolo imprenditore di Salemi che diventa "plenipotenziario" di una società interessata a sviluppare progetti nel settore eolico, di proprietà di soggetti residenti in Trentino. Il soggetto individuato, forte di legami parentali con esponenti mafiosi delle famiglie di Mazara del Vallo, cerca di favorire la realizzazione della società trentina, anche a scapito di altri concorrenti del settore. Nello specifico, lo "sviluppatore" del progetto, chiede ai reggenti del mandamento di Mazara come comportarsi, e viene indirizzato presso i buoni uffici di un ex assessore comunale, all'epoca consigliere di maggioranza. Da notare che a contendersi i favori delle cosche sono due società, entrambe non siciliane, entrambe "imprese sane" che senza l'uso o la minaccia di violenza, cercano loro di entrare in contatto preventivamente con i responsabili degli affari mafiosi, per chiedere aiuto in cambio di tangenti e appalti dei lavori di realizzazione. Le famiglie mafiose, potendo contare sull'appoggio incondizionato di un loro sodale politico locale, anche se non affiliato alle cosche, sfruttano questo sodalizio per poter disporre dei favori dei burocrati del comune, nel caso in esame del responsabile dello sportello unico per le attività produttive, per giostrare gli esiti di soggetti economici che chiedono di poter effettuare degli investimenti privati in un determinato territorio. Le stesse famiglie mafiose potevano altresì contare sulla presenza di un loro affiliato all'interno dell'ufficio appalti dello stesso comune, dimostrando una scientifica organizzazione volta alla gestione di uno dei settori economici isolani sempre al centro degli interessi delle cosche. Quest'ultimo esponente mafioso, era già orientato a sostenere il progetto di parco eolico di un concorrente della società trentina, dimostrazione che anche in questo caso scatta lo stesso meccanismo di ricerca preventiva di accordi con la mafia in vista di garantire sia la sicurezza dei futuri investimenti che l'agevolazione presso i previsti iter politici e amministrativi. Dopo vari contenziosi di ordine amministrativo e civile, le due società

trovavano un accordo, riunificando i progetti, e conferendoli ad una terza società di proprietà di un imprenditore di Alcamo, di cui ci occuperemo in seguito, divenuto il vero dominus dei progetti nel settore dell'eolico in Sicilia. Scrivono gli inquirenti a proposito dei meccanismi che intervengono nei rapporti tra mafia ed imprenditoria: *"Normalmente l'imprenditore che intende inserirsi nei lavori pubblici nelle zone controllate dalla mafia deve necessariamente trovare un accordo, sul versante politico, con un qualificato "gestore" politico – amministrativo dell'operazione, e sul versante mafioso, con un altrettanto qualificato "gestore" mafioso – imprenditoriale.... Come d'abitudine, veniva dunque ad instaurarsi un rapporto corruttivo trilaterale – da alcuni collaboratori di giustizia già efficacemente definito "il tavolino a tre gambe" – che vedeva come contraenti l'imprenditore, il politico, il mafioso, con ciascuno dei soggetti che si impegnava nei confronti degli altri due... L'organizzazione mafiosa autorizzava l'impresa ad operare sul proprio territorio, e il politico a "gestire" l'affare, ricevendone in cambio la promessa di tangente. L'imprenditore si impegnava con la promessa di tangenti (e con l'almeno parziale dazione delle stesse) nei confronti del politico e dei mafiosi"*¹³³.

Ma nel proseguo dell'indagine emergono altri particolari, ai nostri fini rilevanti, in quanto mostrano l'intervento di un altro politico locale, consigliere comunale di Castelvetro, che a giudizio degli investigatori diventa punto di riferimento per le "autorizzazioni" a realizzare dei progetti in campo eolico anche in altre zone della Sicilia (vari comuni delle province di Palermo, Trapani, Agrigento e Catania), e questo in quanto interfaccia del noto latitante Matteo Messina Denaro. Quest'ultimo esponente mafioso viene intercettato mentre stabilisce a quale imprese far eseguire i lavori di realizzazione di progetti non solo eolici, ma anche fotovoltaici. Viene altresì documentata la circostanza che tali attività vengono svolte nell'interesse di imprese anche multinazionali che, a lavori ultimati, avrebbero poi rilevato le attività. Per un progetto eolico, in particolare, ubicato nello stesso comune dove il soggetto riveste la carica di consigliere comunale si certifica l'intervento anche sull'iter politico-burocratico delle autorizzazioni. Per quanto concerne i progetti della multinazionale danese, gli inquirenti traggono la seguente conclusione: *"Il contesto degli avvenimenti giungeva dunque ad uno straordinario livello di chiarezza: tutta la fase del "parco" eolico da realizzarsi dalla "Baltic Wind" – dalla fase preliminare della raccolta dei "dati del vento", alla fase dello*

133 Procura della Repubblica, Direzione Distrettuale Antimafia Palermo, Richiesta di misure cautelari personali e reali - artt. 272 e segg. c.p.p. -, N 7599/2007 R.g.n.r. DDA.

*sviluppo progettuale a quella esecutiva della realizzazione e messa in esercizio dell'impianto – era destinata a svolgersi sotto il costante controllo delle varie articolazioni territoriali – anche assai distanti tra loro – dell'associazione mafiosa*¹³⁴.

La predetta multinazionale italo-belga, tra l'altro, operava in Sicilia occidentale per il tramite di alcuni intermediari, tra i quali un consigliere comunale di Terrasini, indiziato di far parte delle associazioni mafiose. Proprio dallo sviluppo dei rapporti con la predetta società, gli esponenti mafiosi percepiscono che possono aumentare i propri profitti estendendo la propria influenza dalla realizzazione delle opere, allo sviluppo e successiva vendita dei progetti. Seguendo le vicende delle serre fotovoltaiche di Ciminna, emerge la capacità del consigliere comunale di Castelvetro di *"influire sull'iter progettuale si estendevano anche agli uffici della competente burocrazia regionale..."*¹³⁵.

Gli inquirenti scrivono della possibilità di ottime "entrature" del mafioso all'interno della Regione Siciliana. Dopo infatti una vicenda amministrativamente tormentata, questo progetto riesce ad essere autorizzato ai sensi dell'art. 12 del D.lgs. n. 387/2003, dimostrando realmente la capacità di intervento in diversi rami dell'Amministrazione regionale. Sulla base della suesposta attività investigativa, il G.I.P. presso il Tribunale di Palermo emetteva una ordinanza di custodia cautelare in carcere per i protagonisti dell'attività di infiltrazione mafiosa e, precipuamente: *"per avere C. G. diretto ed organizzato l'attività della famiglia mafiosa di Salemi anche fungendo da punto di riferimento per la risoluzione di controversie relative allo sviluppo dei progetti finalizzati alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (in particolare eolica e fotovoltaica) nella zona di influenza della famiglia mafiosa di Salemi; per avere R. P. contribuito a dirigere e ad organizzare l'attività della famiglia mafiosa di Salemi, collaborando con il C.G. nella complessiva gestione dell'attività di infiltrazione nel settore delle energie rinnovabili e fungendo da autorevole punto di riferimento anche per altri membri dell'associazione (S. S., inserito nella famiglia mafiosa di Castelvetro ed A. S., inserito nella famiglia mafiosa di Salemi) in quanto investito dell'autorità necessaria per intervenire su imprenditori del settore al fine di indurli a sottostare ai desiderata dell'associazione mafiosa; per avere A. S. ed A. A. fatto parte della famiglia mafiosa di Salemi, appartenenza manifestatasi in particolare nell'aver messo la*

134 Ibidem.

135 Ibidem.

propria capacità e la propria esperienza imprenditoriale a disposizione dell'associazione mafiosa per consentire alla predetta [con il contributo determinante di P. S., non stabilmente inserito nel sodalizio criminale, ed unitamente all'associato S. S.] di acquisire la gestione ed il controllo di numerose iniziative imprenditoriali finalizzate allo sviluppo ed alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (da fonte eolica, fotovoltaica e da c.d. "biomasse"), sia in provincia di Trapani che in altre zone della Sicilia, curando in particolare che una percentuale dei proventi derivanti dalle predette attività di sviluppo venisse destinata all'associazione mafiosa e segnatamente al latitante MESSINA DENARO Matteo, capo ed organizzatore di Cosa nostra nell'intera provincia di Trapani ed in tutta la Sicilia occidentale"¹³⁶.

Questa la descrizione delle concrete attività svolte da uno dei maggiori imputati, S.S. di Castelvetro: *"Innumerevoli risultanze in atti, alcune delle quali saranno più avanti specificamente richiamate e considerate, dimostrano che l'indagato è stato intensamente impegnato in vicende relative alla ideazione, programmazione, progettazione, pianificazione amministrativa e realizzazione di grandi impianti di produzione di cc.dd. energie alternative in territorio siciliano. Si fa riferimento, ovviamente, non ad un impegno ideale, civile, sociale e/o politico, potenzialmente connesso all'attivo ruolo almeno formalmente politico acquisito dal S.S. nella comunità di Castelvetro e non solo di Castelvetro - ruolo che lo ha visto rivestire la carica di consigliere comunale del predetto Comune e quella di consigliere provinciale - bensì ad un impegno in veste di soggetto direttamente interessato, e correlativamente attivo in termini di concreta operatività, al conseguimento di vantaggi economici derivanti dalla predetta attività di ideazione, programmazione, progettazione, pianificazione amministrativa e realizzazione degli impianti in questione. Tra i diversi impianti ai quali il S.S. è risultato interessato nei termini anzidetti, ve n'è uno avente ad oggetto un parco eolico da realizzarsi in territorio della provincia di Catania"¹³⁷.*

Da un decreto emesso dal Tribunale di Trapani, Sezione Misure di Prevenzione, viene fuori la figura di spicco del settore eolico, un imprenditore di Alcamo assunto agli onori della cronaca con il soprannome di "Re dell'eolico". A Vito Nicastri, e ai membri della sua famiglia, il Tribunale sequestra beni mobili e immobili, e oltre 37 società riconducibili al c.d. gruppo

¹³⁶ Cfr. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Palermo, n.5685/2008 r.g.g.i.p.
¹³⁷ Ibidem.

Nicastri. Questo imprenditore inizia la sua attività intorno agli anni '90, in qualità di idraulico-elettricista, unitamente ai fratelli, ed incomincia ad occuparsi di climatizzazione e piccoli impianti fotovoltaici. Negli anni 2000 inizia a sviluppare progetti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Ma già nel 1994 viene coinvolto in una storia di frodi ai danni della Comunità Europea e tangenti, e lui confessa le contestazioni e accusa a sua volta politici e funzionari regionali, ottenendo una condanna a 1 anno e sei mesi. La truffa, nasce dalla realizzazione di impianti fotovoltaici con sovvenzioni regionali, scaturenti dalla L.r. n. 10/1991. Il seguito alla condanna lieve, e alla chiamata in correità di altri soggetti, i fratelli Nicastri, temendo ritorsioni, cercano la protezione delle famiglie mafiose di Alcamo, e dunque, pur nascendo come semplici truffatori, si ritrovano catapultati all'interno della rete di Cosa Nostra. Ottenuta la "benedizione" mafiosa, si attivano per la ricerca di affari in ambito regionale, partecipando anche a gare di appalti per la esecuzione di lavori e/o forniture, pagando le relative tangenti ai membri delle cosche che garantivano l'appoggio. Intorno al 2005-2006 troviamo questo personaggio al centro della c.d. "Operazione Eolo", ovvero la già descritta vicenda degli interessi mafiosi attorno ad un parco eolico nel territorio mazarese. Nella ricostruzione dei giudici del Tribunale di Trapani emerge un'interessante spaccato sull'economia dell'isola, viene infatti evidenziato come *"le grandi compagnie, che dovevano affrontare grandi lavori, non gradivano affrontare direttamente il fenomeno mafioso; avevano dunque bisogno di figure di intermediari in grado di sgombrare loro il campo."*¹³⁸

In tale contesto, sempre a giudizio dei giudici, il Nicastri più che un *"developer"*, sembra assumere la funzione di *"problem solver"*. Da accertamenti effettuati dalla DIA, emerge che anche dopo che l'imprenditore alcamese ha ceduto ad una multinazionale spagnola l'intero pacchetto di progetti, rimane in effetti quale tramite tra proprietario e ditte sub-appaltatrici. Da alcune intercettazioni emerge che la capacità di successo dell'imprenditore, agli occhi dei colossi del settore eolico, risiede proprio nella capacità di poter assicurare anche la realizzazione delle opere senza ostacoli di sorta, garantendo una *"granitica correlazione con il tessuto criminale del territorio in cui operava, e la garanzia che ciò escludesse altre ingerenze delittuose"*. Ma l'attività di coordinatore dei lavori e procacciatore delle ditte non era chiaramente senza oneri. In pratica le società si accollavano costi superiori ai prezzi di

138 Cfr. Tribunale di Trapani, Sezione Misure di Prevenzione, n. 68/2010 R.G.M.P.

mercato e se non erano d'accordo, veniva ventilata l'impossibilità di operare sul libero mercato "*non conosco u zù Totò o u zù Nicola del posto*"¹³⁹. L'attività di *problem solver* viene altresì svolta anche nei confronti della pubblica amministrazione. In tal senso la DIA riporta uno spaccato che i giudici definiscono "*uno sconfortante scenario*". Il Nicastrì vanta infatti una relazione di privilegiata con un ex deputato della Regione Siciliana che, non essendo stato rieletto, entra a far parte del Gabinetto dell'Assessore al Territorio e Ambiente pro-tempore, e ad essere nominato presidente del SEPICOS, un organo di valutazione interno. Questo aggancio permette all'imprenditore dell'eolico non solo di veder "seguiti" i progetti ai fini dell'ottenimento della importantissima valutazione di impatto ambientale (VIA) ma anche di intervenire nel processo amministrativo dell'Assessorato all'Industria, oggi Energia, per il tramite di un coinvolgimento del dirigente all'epoca preposto al rilascio delle autorizzazioni, unitamente ad un funzionario dello stesso Servizio, proponendo facilitazioni di carriera a quest'ultima, nonché con la Dirigente generale (esterna) pro-tempore dello stesso Dipartimento regionale. La DIA certifica altresì strettissimi rapporti tra l'imprenditore e un noto politico regionale, già presidente della commissione Bilancio all'Assemblea Regionale Siciliana, ed ancora oggi deputato. Di questo politico il Nicastrì si serve per agevolare l'iter dei vari progetti, ed in effetti vengono riscontrati chiari interventi verso vari dirigenti regionali al fine di assecondare i desiderata dell'imprenditore alcamese. Ma l'intervento politico non si limita a spingere le pratiche dentro la burocrazia; alla bisogna si presta anche a proporre un emendamento ad hoc in all'ARS, al fine di favorire lo sviluppo delle serre fotovoltaiche. Di contro al politico vengono assicurati favori economici e la partecipazioni in attività imprenditoriali del settore. Emergono anche evidenze di rapporti illeciti con altri esponenti del mondo politico, quali il consigliere di Castelvetrano più volte citato, con un consigliere provinciale di Trapani e con un ex presidente della Provincia di Trapani. Dalle indagini emerge anche il pieno coinvolgimento di un impiegato del Reparto Infrastrutture- Ufficio Demanio e Servitù Militari, sorpreso mentre in accordo con l'imprenditore alcamese tenta di contrastare progetti di concorrenti dello stesso imprenditore, intervenendo pesantemente all'interno dell'iter autorizzativo. Questo oleato sistema corruttivo, all'ombra delle cosche, ha fatto sì che al gruppo di azienda riconducibili all'imprenditore alcamese, negli anni, fosse riconducibile oltre un quarto delle autorizzazioni concesse nel settore eolico. Nel corso degli accertamenti giudiziari, infatti, è emerso che

139 Ibidem.

*"diverse società, pur appartenendo a diversi gruppi nazionali o esteri, hanno in comune una caratteristica: il Gruppo Nicastrì è presente sia a monte che a valle della realizzazione degli impianti eolici"*¹⁴⁰.

In altre parole, il gruppo in argomento curava l'iter amministrativo, la ricerca dei terreni, la realizzazione fisica delle opere. Gli ottimi rapporti con il mondo politico e burocratico, oltre a quanto già visto, sono anche riconducibili ad una sistematica elargizione di regalie e sponsorizzazioni che, particolarmente nelle piccole realtà municipali, faceva sì che si creasse un particolare rapporto favorevole verso le aspettative imprenditoriali del Gruppo. Agli occhi dei giudici, il modo di operare del soggetto in questione fa sì che si fuoriesca dalla classica figura del prestanome mafioso, ma diventa il vero leader delle iniziative, che poi riconosce alle cosche gran parte dei lauti guadagni. *"Alla luce degli elementi emersi nel procedimento di cui sopra, risulta accertato che il Nicastrì ha saputo costruire una fitta rete di rapporti con funzionari pubblici e imprenditori del delle energie rinnovabili, riuscendo, grazie ai suoi legami con vari esponenti della criminalità organizzata e agli ingenti mezzi finanziari a sua disposizione, a garantire il buon esito dei progetti dallo stesso presentati e, al contempo, ad ostacolare le iniziative poste in essere dalla concorrenza, sfuggendo per molti anni ai controlli degli organi inquirenti, e ciò grazie, da un lato, all'ottima conoscenza del territorio, che gli ha permesso di non associarsi formalmente con esponenti della criminalità mafiosa e, dall'altro, dalla sua grande disponibilità economica, che gli ha permesso di creare attorno alla propria attività un'aurea di compiacenza e omertà"*¹⁴¹. L'attività svolta in qualità di developer comportava la costituzione di varie società di scopo, al solo fine di ottenerne le previste autorizzazioni, e intestate spesso a prestanome riconducibili al suo stretto entourage familiare, per poi cedere le stesse società a investitori aventi sede legale fuori dal territorio isolano, mediante la cessione delle quote sociali, e ricavandone enormi guadagni. I giudici accertano l'esistenza di oltre settanta società, tutte in possesso delle relative autorizzazioni e poi cedute in favore di terzi. Il quadro generale delineato dai giudici è quello di un contesto in cui un imprenditore spregiudicato, grazie all'ausilio di faccendieri politici, riesce a creare un paravento, un'immagine legale al rapporto tra grande imprenditoria e mafia. E questo rappresenta un ulteriore sviluppo del modo d'agire mafioso: si passa dalla protezione successiva all'uso della minaccia e della violenza, alla fase in cui le imprese,

140 Cfr. Tribunale di Trapani, Sezione Misure di Prevenzione, n. 68/2010 R.G.M.P.

141 Ibidem.

preventivamente, mandano degli emissari per capire a quali imprese rapportarsi per lavori o forniture. Nella giostra dell'imprenditore alcamese si creavano profitti in grado di remunerare la sua società il mondo della corruzione e quello della mafia. Per completare lo spaccato degli interessi e del modus operandi dell'organizzazione criminale Cosa Nostra, nelle sue varie articolazioni territoriali, così come è dato dalla ricostruzione processuale dei fatti, tutti documentati da varie sentenze dei tribunali penali, riportiamo in conclusione una vicenda che riguarda un parco eolico nell'agrigentino. Dalle sentenze n. 4338/2011 e 4843/2012 della Corte di Appello di Palermo, Sezione sesta penale, si ricostruisce l'azione di soggetti appartenenti alle famiglie mafiose di Cattolica Eraclea, Montallegro, Burgio, Ribera, dove ritroviamo il meccanismo dell'esecuzione dei lavori affidati a membri delle cosche come segno di pagamento di tangenti alle cosche. Scrive il GIP, in relazione a alle vicende che vedono coinvolti quest'ultimi soggetti: *"Risulta ormai dato acquisito processualmente che il settore dei lavori pubblici costituisce ancora oggi una rilevante fonte dalla quale l'organizzazione mafiosa trae arricchimento, attraverso l'infiltrazione nell'aggiudicazione dei lavori stessi e delle forniture di materiali e di servizi, oltre che motivo di accrescimento del proprio potere sul territorio. Ed invero, attraverso tale intervento, "Cosa nostra" crea un rapporto osmotico con il mondo imprenditoriale che in concreto, si risolve in un rapporto di reciproca utilità e solidarietà atteso che da un lato, gli imprenditori godono di vantaggi altrimenti non conseguibili e realizzano un evidente accrescimento del proprio volume d'affari senza subire danni; dall'altro lato, "Cosa nostra" realizza obiettivi strategici e fondamentali quali l'infiltrazione nel territorio, il condizionamento di interi settori dell'economia locale e la capacità di attrarre a sé capitali e strumenti di intervento per accrescere il proprio potere economico"*¹⁴². E ancora *"l'imprenditore aggiudicatario che proviene da territorio diverso da quello dove dovrà essere realizzata l'opera, si rivolge al responsabile locale di "Cosa nostra" del territorio ove deve svolgere i lavori per ottenere l'autorizzazione ad intervenire; l'autorizzazione viene solitamente accompagnata dalla imposizione di operai, mezzi, forniture di materiali e/o ditte - il più delle volte nella disponibilità di soggetti appartenenti ad organizzazioni mafiose - che di fatto compiono i lavori in sub-appalto; l'impresa effettua "il contratto" con la società*

142 Cfr. Ordinanza di custodia cautelare del GIP del Tribunale di Palermo, N. 15091/04 R.G. N.R - N. 10699/05 R.G.G.I.P.

*raccomandata dal responsabile dell'organizzazione mafiosa*¹⁴³. In quest'ultima vicenda vediamo comunque un interesse ulteriore, rinvenibile nell'acquisto dei terreni interessati alla realizzazione del parco eolico, con lo scopo di lucrare sugli affitti promessi dalla società realizzatrice della centrale di produzione elettrica da fonte eolica. Il GIP: "*Tale vicenda viene qui descritta per evidenziare, nel settore delle fonti di energia alternativa ove è stato dimostrato in altro procedimento penale l'intervento sistematico delle cosche mafiose (cfr. ordinanza di custodia cautelare in carcere n. 7999/04 r.g.n.r. del 9 febbraio 2009), l'ingerenza della famiglia mafiosa di Cattolica Eraclea nel controllo del territorio al fine di ottenere l'acquisizione di terreni di cui non ha mai avuto la disponibilità giuridica, ove è prevista la realizzazione degli impianti eolici*"¹⁴⁴. Nello specifico, "*... il T. D., avendo appreso della realizzazione del parco eolico nel suo paese, crea una struttura societaria per acquisire – con modalità mafiose – la disponibilità dei terreni ove sarà realizzato il parco eolico*"¹⁴⁵; "*Ed infatti, risulta accertato che gli indagati sotto la regia di T. D., appena avuta notizia del progetto di realizzare un parco eolico a Cattolica Eraclea da parte della società di MONCADA Salvatore, si sono immediatamente attivati per acquisire terreni ove, secondo il progetto originario, dovevano essere installate le torri di aerogenerazione, consapevoli dei guadagni derivanti dalla partecipazione all'affare*"¹⁴⁶.

Abbiamo visto delineata l'influenza della criminalità organizzata all'interno del settore delle rinnovabili in Sicilia, almeno dallo spaccato consegnato dagli organi inquirenti, in quanto emerso da apposita attività d'indagine. Chiaramente è lecito pensare che quello emerso sia solo una parte, non sappiamo quanto grande, dell'intero fenomeno. Ma lo stesso fenomeno corruttivo che gira attorno a questo spicchio di economia non è a sua volta rinchiudibile *sic et simpliciter*, all'interno dell'influenza o della commistione con i poteri della criminalità organizzata. Sono stati altresì documentati diversi e non meno gravi episodi corruttivi, che riguardano il mondo della politica e quello della burocrazia, che ricostruiremo attingendo alle notizie che sono state pubblicate su vari giornali dell'Isola. Il fatto più eclatante è stato l'arresto di un deputato regionale del PD e del coinvolgimento di un altro deputato del Mps. La storia, ricostruita dai PM di Palermo Agnello e Demontis, vede i due politici locali nelle vesti dei faccendieri, ruolo non certo nuovo e già descritto a proposito di un terzo deputato,

143 Ibidem.

144 Ibidem.

145 Ibidem.

146 Ibidem.

invischiato nella storia dei rapporti anche con prestanome mafiosi di cui sopra. Il quotidiano on line Live Sicilia¹⁴⁷ riporta la vicenda in questi termini: *"I pubblici ministeri parlano di profondo inserimento "nel contesto politico, economico e amministrativo che fa da sfondo al business delle energie alternative in Sicilia" e di "elevata capacità di incidere sulle procedure della Regione Sicilia"*.

In effetti viene ricostruito un clima di pressioni e di intimidazioni verso impiegati e funzionari regionali, al solo fine di vedere accelerate le pratiche che in prima persona erano riconducibili ai politici-imprenditori e faccendieri. La denuncia dei funzionari istruttori del Dipartimento Energia della Regione Siciliana coinvolge, in maniera diretta e pesante, il dirigente responsabile del Servizio delle autorizzazioni, che stranamente, ma non molto, è lo stesso dirigente coinvolto nel prestare servizi particolari ai faccendieri della vicenda dell'eolico descritta negli atti della Procura e del Tribunale di Palermo. Anche se, ad onore del vero, tale comportamento sembra ad oggi non sia stato ritenuto rilevante da un punto di vista penale. Per il Sole 24 Ore¹⁴⁸ l'arresto del deputato che si è fatto beccare dalla polizia in fragranza di reato mentre intascava una tangente da diecimila euro, rientra in un sistema più ampio di corruzione, configurando un vero e proprio "sistema". Premettiamo che dalle indagini svolte emerge uno spostamento degli interessi corruttivi, dall'eolico, già pesantemente colpito da indagini e sequestri, al fotovoltaico. Raffaella Calandra, per Radio 24, intervista il PM De Lucia *"la mafia punta alla gestione diretta dei terreni per l'installazione dei pannelli fotovoltaici, come avvenuto durante il sacco di Palermo"*, avverte Maurizio De Lucia, Sostituto procuratore della Procura Nazionale Antimafia, secondo cui *"le inchieste sull'eolico hanno fatto spostare i clan verso il fotovoltaico, richiamate anche dagli incentivi statali. Sono favorite le organizzazioni con più addentellati nella macchina pubblica"*¹⁴⁹. Il "sistema corruttivo" avrebbe indotto gli imprenditori del settore delle energie rinnovabili, a pagare tangenti in cambio della garanzia di interventi sulla burocrazia per lo snellimento delle previste procedure. *" Spesso venivano creati artificiosi ostacoli burocratici per indurre i titolari delle imprese interessate alla installazione di impianti fotovoltaici a pagare le mazzette secondo un preciso «tariffario». Lo scenario dell'inchiesta è stato delineato dal*

147 Cfr. Riccardo Lo Verso, "Live Sicilia" quotidiano online, www.livesicilia.it, del 31 ottobre 2012.

148 Cfr. <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-03-12/fotovoltaico-sistema-tangenti-tariffario-140243.shtml>.

149 Cfr. <http://jacopogiliberto.blog.ilsole24ore.com/correnti/2011/02/fotovoltaico-in-sicilia-infiltrazioni-mafiose-molte-inchieste-ascolta-radio-24-.htm>.

racconto di un imprenditore che aveva ottenuto in sub concessione lavori per la realizzazione di impianti fotovoltaici a Roccamena, in provincia di Palermo, e a Francofonte, in provincia di Siracusa. Da tempo le due pratiche erano però bloccate in alcuni decisivi passaggi burocratici. Per fare ripartire l'iter delle autorizzazioni si sarebbe fatto avanti Piergiorgio Ingrassia, un ingegnere molto introdotto nel settore dell'energia alternativa. Ingrassia non si è però presentato solo come un tecnico ma come un elemento di collegamento tra la politica e le imprese. «Solo la politica può spingere il procedimento burocratico» avrebbe detto Ingrassia all'imprenditore. Dall'inchiesta emerge una sorta di «tariffario» La «tariffa» per «oleare» i meccanismi della burocrazia per le imprese del fotovoltaico sarebbe di diecimila euro ogni Megawattora prodotta. All'imprenditore che lo ha denunciato il deputato regionale Pd, Gaspare Vitrano, ora fermato per concussione, aveva fatto lo sconto: 50 mila euro in tutto anche se l'impianto di Roccamena (Palermo) avrebbe prodotto a regime circa 7,5 Megawattora¹⁵⁰.

Il giornale on line Live Sicilia riporta brani di un'intervista al funzionario del dipartimento energia che ha denunciato un clima di pressioni. *" Ecco cosa ha messo a verbale la R.: "Dall'ottobre del 2008 sono stata assegnata al Servizio autorizzazioni e concessioni diretto dalla dottoressa M. Attualmente sono stata assegnata in Direzione generale. Ricopro questo incarico dal settembre del 2010, dietro domanda di trasferimento".* La R. ha scelto, dunque, di cambiare ufficio *"perché c'era un clima pesante di pressioni nei miei confronti relativamente alle pratiche che mi venivano assegnate"*. Alcune pratiche, in particolare: *"La dottoressa M. mi chiedeva di accelerare l'iter amministrativo delle istanze presentate dalla ditta Enerplus, in particolare quelle dei cantieri siti in Francofonte, Roccamena e Monreale"*. Ecco le pressioni: *"La M. mi chiamava spesso nel suo ufficio per sapere a che punto fosse l'iter delle pratiche, sollecitandomi di continuo. Mi diceva di muovermi, di predisporre gli atti per indire la prima conferenza di servizi, di vedere se fossero arrivati i pareri e di convocare la seconda conferenza. La M. giustificava tale richiesta dicendomi che tali cantieri erano sperimentali e che ciò dava una priorità nello svolgimento dell'istruttoria"*. Nel corso dell'interrogatorio sono saltati i nomi dei politici: *"Ricordo che poco dopo il mio arrivo al servizio, credo intorno al Natale del 2008, la M. mi ha convocata nella sua stanza e lì trovavo l'onorevole Vitrano che già conoscevo perché spesso presente in assessorato e*

150 Cfr. <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-03-12/fotovoltaico-sistema-tangenti-tariffario-140243.shtml>.

conosciuto nell'ambiente, unitamente ad un altro uomo presentatomi come l'ingegnere I., titolare della Enerplus". È l'inizio di un viavai nel suo ufficio: "La M. mi presentò a loro come il funzionario che si occupava delle pratiche. Dopo quest'incontro I. e Vitrano venivano spesso in assessorato e entravano nel mio ufficio a chiedere informazioni sulle pratiche. Vitrano passava dal mio ufficio e mi chiedeva se fossero arrivati i vari pareri, quando si sarebbe fatta la seconda convocazione della Conferenza di servizi e poi quando sarebbe stata rilasciata l'autorizzazione finale, e poi usciva dal mio ufficio e passava spesso da quello della M. L'ingegnere mi stressava di continuo, tanto che me lo ritrovavo spessissimo dietro la porta che mi chiedeva informazioni sull'iter... La situazione era insostenibile a giudicare dal racconto del funzionario regionale: "La M. per queste pratiche mi sgridava e mi umiliava gridando ad alta voce che dovevo accelerare l'iter. Io ero terrorizzata e ciò mi procurava crisi di sconforto. Proprio questa situazione causò la scelta di chiedere, già a marzo del 2009 il trasferimento ad altro ufficio".¹⁵¹ "Più che una corsia preferenziale era un'autostrada. Le pratiche del fotovoltaico targate Vitrano-Bonomo-Ingrassia hanno viaggiato spedite. Il sì è arrivato in un tempo decisamente inferiore rispetto ad una media di oltre tre anni per tutte le altre autorizzazioni. La velocità dei passaggi burocratici verrebbe oggi confermata dalle indagini della sezione reati contro la pubblica amministrazione della Squadra mobile e da quelle interne volute dall'assessore regionale all'Energia, Giosuè Marino"¹⁵². "Gaspere Vitrano, Mario Bonomo e Piergiorgio Ingrassia avevano intuito quanto redditizio potesse essere il business del fotovoltaico. L'ingegnere, che ha patteggiato una condanna a due anni, pena sospesa, ci metteva le competenze tecniche e i due deputati, secondo l'accusa, la capacità di fare viaggiare spedite le pratiche. L'obiettivo era ottenere la licenze per poche migliaia di euro e rivenderle a suon di milioni di euro. Meccanismo già applicato, invece, con la Enerplus"¹⁵³. Il giornalista Oddo, del Sole 24Ore, nel trattare l'argomento, titola il suo articolo molto significativamente " Il caos voluto negli uffici di Palermo", dove gli uffici sono quelli della Regione, precipuamente del Dipartimento Energia¹⁵⁴. Oddo: "«Le richieste di autorizzazione delle imprese non venivano mai protocollate: erano accatastate negli stanzoni e persino nei bagni». Una fonte ci parla in modo anonimo delle pratiche illecite e corruttive

151 Cfr. Riccardo Lo Verso, "Live Sicilia" quotidiano online, www.livesicilia.it, 31 ottobre 2012.

152 Cfr. Riccardo Lo Verso, "Live Sicilia" quotidiano online, www.livesicilia.it, 1 febbraio 2012.

153 Ibidem.

154 Cfr. <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2013-01-11/caos-voluto-uffici-palermo-063955.shtml?uuid=AbHM4CJH>

*che sono state in uso al dipartimento Energia della Regione Siciliana negli anni d'oro degli ecoincentivi, quelli compresi tra 2005 e inizio 2011, e dei personaggi in odore di mafia ai quali è stato consentito di entrare e uscire da questi uffici. «C'era un caos organizzativo voluto: 15-16mila istanze che aspettavano di essere esaminate, alcune addirittura dal 2006, e corsie preferenziali per amici e raccomandati».*¹⁵⁵

Tutti gli elementi emersi ci serviranno per la nostra ricostruzione ovvero lettura del fenomeno.

155 Ibidem.

CAPITOLO 11: Una chiave di lettura teorica fornita dalle analisi economiche della corruzione.

Prima di presentare le risultanze su atti e documenti di organi inquirenti e giudicanti che si sono occupati, dal loro punto di vista, ovvero la repressione di reati penali, il fenomeno dello sviluppo dei progetti e delle centrali di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, volgiamo per un attimo lo sguardo a delle recenti riflessioni sul tema della corruzione, vista dal punto di osservazione della teoria economica e del diritto internazionale. Precisiamo che non essendo tema strettamente attinente al nostro lavoro verrà trattato molto brevemente, ma serve nell'ideale costruzione del progetto di ricerca per poter confrontare costantemente le riflessioni teoriche con le risultanze empiriche, seguendo un modello che passa dalla teoria alla prassi, per poi rileggere la stessa formulando o confutando la teoria. Prendiamo come guida il lavoro di Centorrino e Lisciandra sulla teoria economica della corruzione e la loro definizione del concetto: "*Una definizione giuridica di corruzione valida anche per l'analisi economica è quella in base alla quale per corruzione si intende uno scambio illecito fra un atto di potere di un membro di un'organizzazione a favore di un altro soggetto e una prestazione in denaro o di altro vantaggio personale*"¹⁵⁶.

Gli autori suddividono la corruzione tra pubblico-privato, solo una delle tre tipologie studiate, in a) corruzione amministrativa e b) legislativa (*State capture*). Nel primo caso ci troviamo di fronte a pubblici funzionari o incaricati di pubblico servizio che, abusando di potere pubblico, cercano di accaparrarsi vantaggi personali. Per i nostri autori, "*Questa modalità di corruzione si verifica quando si mettono in atto azioni che garantiscono il privato cittadino eccezioni a regole o una priorità rispetto a certi servizi*"¹⁵⁷. Vedremo puntualmente comparire dette fattispecie all'interno dello sviluppo della ricerca. All'interno della tipologia trattata, il modello evidenzia una variante che si riscontra maggiormente nel centro-nord del Paese, con un unico soggetto al quale viene corrisposto un pagamento, e la variante meridionale, in cui il pagamento viene effettuato a più soggetti, rientranti nelle categorie dei politici, dei pubblici funzionari e della criminalità organizzata (vedremo che questa variante rientra nel c.d. tavolo a tre gambe,

156 M. Centorrino - M. Lisciandra, *La teoria economica della corruzione*, in "Quaderni europei", n. 18/2010, http://www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei/giuridiche/18_2010.pdf, p. 5.

157 Ibidem, p. 6.

raccontato da parecchi collaboratori di giustizia). Nella seconda tipologia vengono invece ricomprese tutte le azioni "di uno o più agenti tesi ad influenzare il processo di formazione di regole o leggi"¹⁵⁸. Da un punto di vista economico, vengono enucleati tre elementi che caratterizzano la corruzione: 1) la discrezionalità del definire o applicare delle regole di interesse per i privati; 2) una rendita economica associata alla discrezionalità; 3) i costi legati alla scelta corruttiva. I primi due elementi operano da incentivi, mentre l'ultimo da disincentivo verso la corruzione. Il potere discrezionale viene spesso associato alla capacità di allocare risorse economiche; ma in realtà esiste tutto uno spazio, come nei fenomeni da noi analizzati, dove non si verificano allocazioni di beni, ma di diritti.

Per Vito Tanzi, del Fondo Monetario Internazionale, *"In recent decades, in a significant number of countries, many economic operations or activities have required various kinds of permits or authorizations on the part of, often, several public offices. This gave the bureaucrats charged with giving the authorizations the opportunity to request bribes or to accept offered bribes... In a country with traditionally well-functioning and honest bureaucracy, the short-term impact of a larger government role on public officials will be limited. For some time, public officials will not be asked to perform corrupt acts and will reject bribery attempts, and they will not initiate such acts. In countries without such tradition, the more invasive role of government, played through higher taxes, higher public spending, and, especially, more widespread regulations, would have a more immediate impact on the behavior of civil servants and on corruption. This will be particularly true if fiscal policy suffers from lack of transparency in policymaking, fiscal reporting, and the assignment of responsibilities to public institutions."*¹⁵⁹ L'analista del Fondo Monetario osserva che, generalmente, *"In many countries, and especially in developing countries, the role of the state is often carried out through the use of numerous rules or regulations. In these countries, licenses, permits, and authorizations of various sorts are required to engage in many activities. Opening a shop and keeping it open, borrowing money, investing, driving a car, owning a car, building a house, engaging in foreign trade, obtaining foreign exchange, getting a passport, going abroad, and so on require specific documents or authorizations. Often several government offices*

158 Ibidem, p. 6.

159 V. Tanzi, *Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*, Working Paper of the International Monetary Fund, 1998, <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>, p. 562.

must be contacted to authorize the activity. The existence of these regulations and authorizations gives a kind of monopoly power to the officials who must authorize or inspect the activities. These officials may refuse the authorizations or may simply sit on a decision for months or even years. Thus, they can use their public power to extract bribes from those who need the authorizations or permits."¹⁶⁰ IL fenomeno degli incentivi alla corruzione è visto altresì a livello internazionale, rinvenendone in esso, in parte, una delle cause " *Two other factors may have had an impact on corruption in recent years: the growth of international trade and business and the economic changes that have taken place in many countries and especially in the economies in transition. The growth of international trade and business has created many situations in which the payment of bribes (often euphemistically called "commissions") may be highly beneficial to the companies that pay them by giving them access to profitable contracts over competitors. Large bribes have been reported to have been paid to get foreign contracts or to get privileged access to markets or to particular benefits such as tax incentives*"¹⁶¹.

Tra le cause indirette allo sviluppo di comportamenti corruttivi, troviamo la qualità della burocrazia. È stato accertato, da una ricerca condotta da Rauch e Evans (1997)¹⁶² su 35 stati, che più il reclutamento, la promozione e la stabilità di carriera sono basate sul merito, meno elevati sono i fenomeni corruttivi. Aggiunge Tanzi che "*Absence of politically motivated hiring, patronage, and nepotism, and clear rules on promotions and hiring, in addition to some of the factors discussed separately below, all contribute to the quality of a bureaucracy*"¹⁶³. Tra le altre cause, non soffermandoci su livelli stipendiali o misure di repressione, troviamo però il livello di trasparenza e chiarezza delle norme.

Infatti "*In many countries, the lack of transparency in rules, laws, and processes creates a fertile ground for corruption. Rules are often confusing, the documents specifying them are not publicly available, and, at times, the rules are changed without properly publicized announcements. Laws or regulations are written in a way that only trained lawyers can understand and they are often conceptually opaque about important*

160 Ibidem, p. 566.

161 Ibidem, p. 563.

162 J. E. Rauch - Peter B. Evans, "*Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries*" (unpublished: San Diego, California and Berkeley, California; University of California at San Diego and University of California at Berkeley), 1997.

163 V. Tanzi, *op. cit.*, p. 571.

aspects, thus leaving grounds for different interpretations. Processes or procedures on policy matters and other actions, for example, competitions for public projects, are equally opaque, so that at times it is difficult to understand or to determine the process that was followed before a decision was reached. This makes it difficult to determine whether corruption has played a role in some important decision"¹⁶⁴. Centorrino concorda con quanto enunciato da alcuni studiosi del fenomeno della corruzione (Rose-Ackerman, Schleifer and Vishny, Bardhan), evidenziando come l'espansione della burocrazia o dei vincoli alla concorrenza sia una strategia deliberata degli operatori pubblici per accrescere la disponibilità a pagare da parte dei clienti della pubblica amministrazione (cittadini o imprese).

In particolare, Bardhan afferma che " *One way of reducing bureaucratic corruption is to reduce the monopoly power of the bureaucrat when a client faces her in trying to get a licence or some subsidy or transfer. Rose-Acker-man (1978) has suggested that, instead of giving each official a clearly defined sphere of influence over which she has monopoly control, officials should be given competing jurisdictions so that a client who is not well-served by one official can go to another. When collusion among several officials is difficult, competition will tend to drive the level of bribes to zero.* "¹⁶⁵. Da qui la riflessione più generale, sviluppata da vari autori, circa il collegamento tra sfere di attività dello stato e proliferare del malaffare. In realtà, è facilmente dimostrabile che alcuni stati fortemente interventisti in economia, come le democrazie del Nord sono tra le entità meno ammorbrate dall'infezione. La riflessione va allora spostata non tanto sul livello di intervento, ma sul come uno stato è organizzato, sul suo reale funzionamento. Da non trascurare le svariate storture che influenzano negativamente il mondo economico, agendo, come sostenuto da Ades e Di Tella da "*sabbia negli ingranaggi*"¹⁶⁶. Tra gli effetti distorsivi della corruzione sull'economia il paper di Centorrino enumera:

- Alterazione del sistema dei prezzi;

164 V. Tanzi, op. cit., p. 575.

165 P. Bardhan, *Corruption and Development: A Review of Issues*, Journal of Economic Literature, Vol. 35, No. 3 (Sep., 1997), p. 1337.

166 A. Ades – R. Di Tella, *National champions and corruption: Some unpleasant interventionist arithmetic*, in "The Economic Journal", 107, 1997

<http://links.jstor.org/sici?sici=00130133%28199707%29107%3A443%3C1023%3ANCACSU%3E2.0.CO%3B2-9>.

- Alterazione del mercato del lavoro a causa del reclutamento, spesso, di risorse non idonee;
- La chiusura di imprese sane;
- L'inibizione alla nascita e allo sviluppo di nuove attività;
- La crescita dell'economia informale;
- L'inquinamento degli appalti pubblici;
- La distorsione dell'allocazione delle risorse finanziarie sia private che pubbliche;
- Crescita incontrollata della spesa pubblica;
- Alterazione degli incentivi per gli imprenditori.¹⁶⁷

Centorrino: *"Per quanto riguarda i settori economici che subiscono una maggiore diffusione del fenomeno corruttivo quelli che appaiono più sensibili sono i settori in cui sono coinvolti ingenti capitali e/o dove l'intervento dello Stato può condizionare significativamente l'operare degli agenti. Si pensi ad esempio ai lavori pubblici e alle costruzioni, alle armi e alla difesa, ai prodotti energetici e alle telecomunicazioni, all'industria farmaceutica e alla sanità"*¹⁶⁸.

In verità con il concetto di stato dobbiamo altresì ricomprendere ogni entità politico-amministrativa in grado di incidere sulle attività economiche, considerando in primo luogo le regioni, ma anche gli altri enti locali. Dopo aver esposto le possibili letture attraverso i modelli del Principale-Agente e della teoria dei giochi, approfondimenti che tralascieremo, ci sembra però utile riflettere sulle conclusioni a cui arriva l'analisi nel testo citato, ragionando su quelli che possono essere considerati dei correttivi, se pensati ex post, ma che possono essere anche usati in via di prevenzione, se adottati in termini di analisi ex ante. Troviamo dunque che volendo minimizzare le *"opportunità che si verifichino atti di corruzione attraverso una riduzione delle possibilità di transazione che sfociano potenzialmente in un atto di corruzione. Ciò può avvenire attraverso: a) la riduzione del potere discrezionale dell'agente per mezzo ad esempio dell'imposizione di termini temporali rigorosi entro i quali*

167 Cfr. I quaderni europei, n. 18/2010.
http://www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei/giuridiche/18_2010.pdf, p. 9.
 168 Ibidem, p. 10.

deve svolgersi l'attività dell'agente; b) l'introduzione di forme di competizione che mitigano il monopolio in cui spesso si trovano ad operare molti Agenti (della pubblica amministrazione), attraverso ad esempio una competizione tra burocrazie che permetta ai clienti di ottenere gli stessi servizi da più di una organizzazione (Schleifer and Vishny, 1993); c) l'introduzione di forme di deregolamentazione e di privatizzazione dell'acquisto di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione; d) la semplificazione fiscale.

*Per quanto riguarda il contributo empirico, a volte i nessi di causalità sfuggono alle stime proposte, si osservano comunque delle regolarità che vale la pena segnalare. Tra le cause della corruzione emergono l'elevata pressione tributaria, l'elevata attività di regolamentazione, l'elevata spesa pubblica, ma anche allo sviluppo economico e ad un basso livello salariale dei burocrati si possono accompagnare fenomeni più o meno diffusi di corruzione".*¹⁶⁹

Recentemente anche la Commissione Europea è intervenuta con un proprio documento sul fenomeno della corruzione all'interno degli stati membri. In particolare viene segnalato il pericolo del connubio tra corruzione, politica e organizzazioni criminali: "*In the Member States where organised crime poses considerable problems, corruption is often used as a facilitator. In one Member State, numerous cases of alleged illegal party funding at central or regional level were also linked to organized crime groups. Links between organized crime groups, businesses and politicians remain a concern for those Member States, particularly at regional and local levels, and in public procurement, construction, maintenance services, waste management and other sectors. Research has showed that in another Member State organized crime exercises influence at all levels, including in politics. Political corruption there is often seen as a tool for gaining direct or indirect access to power; that country was considered to have the highest level of shadow economy among EU Member States*"¹⁷⁰.

In uno studio a livello internazionale circa il ruolo assunto dalle strutture pubbliche in ordine al fenomeno della corruzione, Fisman e Gatti hanno riscontrato "*The data suggest that there*

169 Cfr. "I quaderni europei" n. 18/2010, http://www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei/giuridiche/18_2010.pdf p. 11.

170 European Commission, *Report from the Commission to the council and the European Parliament, EU ANTI-CORRUPTION REPORT*, Brussels, 3.2.2014 COM(2014) 38 final http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf, p. 19.

is a positive correlation between bribery and the time that a firm's management spends with public officials which we interpret as the time spent bargaining to circumvent regulations"¹⁷¹.

L'Italia, nel suo complesso, è stata sempre considerata una democrazia fortemente corrotta, tanto da avere pari nel confronto con nazioni ad un pari livello di sviluppo economico. Uno studio di Golden e Picci evidenzia come l'Italia può essere paragonata, in termini di corruzione percepita, al pari di Uruguay e Ungheria¹⁷². Per i citati autori è facile dimostrare che se "*If corruption is geographically widespread and temporally persistent, national elected public officials are necessarily regularly involved in it*"¹⁷³.

Chiaramente, secondo il nostro parere, il ragionamento può essere traslato anche alla rilevanza dei fenomeni a livello regionale, in relazione alla corrispondente classe politica. E questo non è il semplice prodotto di un "*poor institutional design, an inadequate legal structure, or the insufficient political monitoring of bureaucrats...*"¹⁷⁴, ma dalla volontà della classe politica di drenare vantaggi e rendite dalla capacità di controllo dei beni pubblici. Nello studio si evidenzia altresì che il grado di corruzione della nazione non è equamente distribuito tra le realtà regionali. Come si nota dalla tabella 1, il Sud Italia è maggiormente interessato a tali fenomeni.

Le forme della illegalità possono essere plurime. La Spina, analizzando le realtà del Mezzogiorno, ne individua almeno quattro: 1) abbiamo la criminalità di stampo mafioso; 2) lo scambio occulto (connesso ai reati di corruzione/concussione); 3) la "legalità debole", vale a dire l'inefficacia e/o la distorsione di norme rilevanti per l'attività economica; 4) la criminalità comune. In particolare, "*l'illegalità riconducibile ai vari tipi di organizzazione mafiosa consiste, per un verso, nella gestione del racket...e al contempo nell'orientamento a intrattenere rapporti di collaborazione con esponenti della politica, delle professioni, dell'imprenditoria, in genere della società civile...Assai spesso la (la mafia) incontra anche la collaborazione e la connivenza di soggetti che non appartengono all'organizzazione, ma che tuttavia colludono con essa per ottenere una vasta gamma di vantaggi che sarebbe impossibile o comunque più difficile conseguire in assenza di tali rapporti...*"¹⁷⁵

171 R.Fisman - R. Gatti, *Bargaining for bribes: the role of institutions*, in S. Rose-Ackerman, *International Handbook on the Economics of Corruption*, Edgard Elgar, Cheltenham, Northampton, 2006, pp. 325-45.

172 M. Golden and L. Picci, *Corruption and the management of public work in Italy*, in S. Rose-Ackerman, *op. cit.*, pp. 531-565.

173 Ibidem.

174 Ibidem.

175 A. La Spina, a cura di, *I costi dell'illegalità*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 19.

"Il secondo tipo di illegalità...non presuppone necessariamente un'organizzazione, ma può anche fondarsi su rapporti diadici tra corruttore e corrotto o tra concussore e concusso"¹⁷⁶.

Tra le cause "*strutturali*" di questo fenomeno, l'autore individua le dimensioni del settore pubblico, l'ampiezza della discrezionalità amministrativa, la complessità, l'opacità e la lunghezza delle procedure. In particolare, una colpa non piccola di un atteggiamento di abuso è provocato dallo stesso comportamento delle istituzioni pubbliche. Infatti, "*le norme pubbliche possono essere applicate in modo distorto, particolaristico, ritardatario e inaffidabile, essere percepite come eludibili, venire frequentemente riviste, sospese, abrogate o condonate in modo sbrigativo...Più in generale, un'impresa che non è in grado di prevedere con esattezza i tempi e i modi delle sue interazioni con la pubblica amministrazione...per via di oscillazioni interpretative, lungaggini procedurali, incompetenza o semplice sciatteria, anche non collegata a fenomeni di corruzione, sarà un'impresa che non potrà calcolare affidabilmente le proprie decisioni di investimento e in genere i propri piani di attività*"¹⁷⁷.

Secondo il Procuratore Lo Forte: "*A Palermo la presenza e il controllo di Cosa nostra sono stati così storicamente talmente penetranti e capillari, da interferire, sia pure in modi diversi, in quasi tutte le attività lecite e illecite produttive di reddito*"¹⁷⁸. In particolare, nel settore dei lavori pubblici e dell'edilizia, l'imprenditoria mafiosa ha costituito un vero e proprio monopolio di mercato. Per quanto concerne gli appalti pubblici, a seguito dell'ascesa ai vertici di cosa nostra dei c.d. Corleonesi, si instaura una sorta di duopolio tra organizzazione criminale e *comitati d'affari*, "*gli uni e gli altri aventi spesso i medesimi referenti politici e amministrativi, percettori delle tangenti...la tangente viene pagata dalle imprese al referente di Cosa nostra, il quale poi provvede direttamente a distribuire le relative quote di spettanza dei politici, dei pubblici amministratori, della famiglia del luogo in cui devono essere eseguiti i lavori e della Commissione...le nuove regole imposte da Cosa nostra vengono comunicate dagli imprenditori interfaccia ad alcuni dei più importanti imprenditori dell'isola...Il sistema di controllo integrale sopra descritto comprende a valle anche la fase dell'esecuzione dei lavori, nella quale vengono tutelati gli interessi degli esponenti di Cosa nostra del territorio*

176 Ibidem, p. 20.

177 Ibidem, p. 22.

178 G. Lo Forte in A. La Spina, a cura di, *I costi dell'illegalità*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 43.

*in cui i lavori sono eseguiti, mediante subappalti a imprese mafiose e l'acquisto di forniture dalle stesse*¹⁷⁹.

Nella letteratura sociologica si è molto investigato circa i caratteri del racket delle estorsioni organizzato e gestito dalle organizzazioni criminali di natura mafiosa, rinvenendo nel controllo del territorio e nell'uso, o nella minaccia dell'uso della violenza, i caratteri che qualificano il fenomeno che, per alcuni autori, può configurare un vero e proprio stato nello stato. Forse la dimensione "politica" del fenomeno è quella più peculiare e preoccupante. Come vedremo analizzando gli atti delle Procure sul fenomeno da noi analizzato, ci troveremo di fronte ad una innovazione dei caratteri, in quanto l'appoggio delle cosche, con il relativo pagamento di tangenti o pizzo, viene cercato dalla presunta "vittima" e non imposto con l'uso della violenza. Secondo il Procuratore capo di Palermo oggi si possiedono *"dettagliate conoscenze processuali in ordine alle competenze territoriali ed alle procedure di suddivisione del contributo versato e possiamo ipotizzare che nella esistenza della associazione criminosa la "messa a posto" e la "estorsione-tangente" rappresenti non già un fatto isolato e occasionale, frutto di una particolare forma di violenza o minaccia, ma una ben collaudata prassi che si attua con la piena collaborazione della vittima"*¹⁸⁰. In questo caso, *"ove si dimostri in giudizio che la disponibilità dell'imprenditore a fronte delle richieste estorsive si è tradotta nel conseguimento di un beneficio innaturale, ossia di un vantaggio anomalo a favore dell'imprenditore, si sarebbe di fronte a un'ipotesi di contiguità punibile a titolo di concorso esterno"*¹⁸¹.

179 Ibidem, p. 54.

180 F. Messineo, in A. La Spina, a cura di, *I costi dell'illegalità*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 218.

181 L. Siracusa, in A. La Spina, a cura di, *I costi dell'illegalità*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 266.

CAPITOLO 12: L'osservazione partecipata.

Descrivendo l'utilizzo del metodo etnografico in sociologia, Gobo¹⁸² preliminarmente ci avverte sull'esistenza di due metodologie distinte: l'osservazione *partecipante* e quella *nonpartecipante*. Mentre nell'ultimo caso si nota una distanza (dall'oggetto e dai soggetti) del ricercatore, nel primo caso ricorre la ricerca di rapporto diretto ricercatore-attori del fenomeno osservato, con lunghi soggiorni nel loro ambiente naturale e cercando di interagire il più possibile, con lo scopo di osservarne e descriverne i comportamenti. L'osservazione assurge dunque a elemento principale, ma questi metodi vengono spesso integrati da interviste e/o da studio di fonti documentali. Uno dei problemi che si trova ad affrontare chi conduce questo tipo di ricerche, risiede principalmente nel saper garantire al contempo una aderenza alla realtà studiata, per comprenderla, e un sufficiente distacco scientifico per descriverla. Queste tecniche, nate a cavallo tra ottocento e novecento all'interno dell'etnografia, vengono sistematizzate nei lavori dell'antropologo inglese-polacco Malinowski. Negli anni venti del XX secolo il metodo viene ripreso all'interno della sociologia, con la Scuola di Chicago, e dalla psicologia. I primi sociologi che si dedicano a queste metodologie, W.I.Thomas e R.E.Park sono degli studiosi dallo spiccato orientamento pratico. Le basi teoriche-metodologiche vengono però definite anni dopo, all'interno dell'interazionismo simbolico di Blumer. L'osservazione etnografica diventerà la quasi esclusiva metodologia di ricerca empirica utilizzata da Goffman. Quasi contemporaneamente, Garfinkel fonda l'etnometodologia. Queste tradizioni sociologiche, diverse tra di loro, sono comunemente raggruppate sotto l'etichetta di sociologia qualitativa¹⁸³. Vediamo ora in cosa si sostanzia questa tecnica e quali i limiti. Possiamo cominciare con l'affermare che l'osservatore (etnografo, sociologo) realizza delle classificazioni osservando le azioni di determinati attori in un determinato contesto, ma questa attività di costruzione è dovuta in gran parte agli schemi mentali che lo stesso osservatore utilizza. Nella terminologia utilizzata da Gobo¹⁸⁴ " *I concetti che l'etnografo usa, riproduce e qualche volta inventa sono quindi ritagli della sua esperienza e non di realtà. Questo avviene inevitabilmente per un meccanismo cognitivo*". Melucci^{ci} ricorda che come

182 Cfr. G. Gobo, *Descrivere il mondo. Teoria e pratica del metodo etnografico in sociologia*, Carocci, Roma, 2001.

183 Ibidem.

184 Ibidem, p.58.

descritto da Carroll in *Alice nel paese delle meraviglie*, nelle scienze sociali il campo d'indagine interagisce con l'osservatore, lo ingloba, "*gli attori sociali siamo noi stessi*" e gli "*altri*" sono in relazione con noi almeno quanto noi con loro. Questo tipo di impostazione porta all'elaborazione di una epistemologia per cui "*ogni osservazione è per definizione intervento*"¹⁸⁵. Ancora una volta per Gobo¹⁸⁶, "*posto che l'etnografo contribuisce (in parte) a creare i fatti che poi registra, conviene che egli segua riflessivamente questa attività (spesso inconsapevole) di costruzione*". Per Finney Botti¹⁸⁷ alcune regole metodologiche fondamentali si impongono al fine di rendere possibile una riflessività che ci deve portare a cambiare il modo di guardare la realtà. Scrive la sociologa delle organizzazioni che "*...avendo capito come sia la nostra stessa azione ordinatrice ad aver creato "effetti" che percepiamo poi come aspetti discreti della realtà, non dobbiamo mai accettare in maniera aproblematica le distinzioni e le classificazioni che contribuiscono a questa nostra percezione*"¹⁸⁸. Secondo Melucci, "*Il rapporto sistema-attore resta un nodo irrisolto dell'eredità moderna e pur nelle variazioni recenti di linguaggio (come nella teoria della strutturazione di Giddens, la morfogenesi di Archer e il dibattito su struttura e agenzia,) si ripropone per la sociologia il vecchio e insoluto problema di come si passa dalle condizioni strutturali all'azione, alla motivazione, alla percezione e viceversa*".¹⁸⁹ Ci si ritrova insomma nella vecchia irrisolta questione posta da Marx, sul rapporto tra strutture e attore, risolta dall'intervento di un terzo soggetto, e che oggi viene risolta dai sociologi con l'utilizzo di raffinate metodologie, che servono appunto a collegare le strutture con l'azione. Lo stesso autore si chiede dunque in che cosa consiste veramente la ricerca sociale e fornisce alcune risposte. In primo luogo, nell'osservare le condizioni sociali, ci chiediamo quali "condizioni strutturali" sono in grado di spiegarne il comportamento. In secondo luogo, ci si occupa di percezioni, rappresentazioni e valori che gli attori hanno circa il proprio comportamento e quello di altri. In terzo luogo si analizzano i documenti, per cercare le rappresentazioni cristallizzate nei testi. Ma se il risultato della ricerca, si chiede il nostro autore, dipende anche dalla relazione coi soggetti, si rischia di mettere in crisi il concetto di oggettività e di generalizzabilità dei risultati. Allora, innanzitutto, bisogna ricordare come che i criteri di validità di un lavoro sono il risultato di

185 Ibidem p. 30.

186 Gobo, *Op. cit.* p. 57.

187 Cfr. H. Finney Botti, *La svolta riflessiva negli studi organizzativi*, in A. Melucci, a cura di, *Verso una sociologia riflessiva*, Il Mulino, Bologna, 1998.

188 Ibidem, p. 122.

189 A. Melucci *op.cit.* p. 301.

una convenzione, della definizione di regole che vengono stabilite da una comunità scientifica, facendo riferimento ad un certo paradigma. Si può dunque affermare che l'emergere del dato relazionale pone dei limiti ai vecchi paradigmi, li mette in discussione, ne amplia i confini. Melucci: *"La conoscenza scientifica rimane comunque diversa dalla conoscenza comune, per due ragioni fondamentali. La prima è che esiste un'istituzione che assegna a questo tipo di conoscenza uno status particolare e le garantisce certe condizioni di controllo. La seconda è che grazie a questo spazio istituzionale la conoscenza scientifica gode di risorse specifiche che la mettono in condizioni di essere autoriflessiva più di quanto altre forme di conoscenza possano esserlo"*.¹⁹⁰ Corbetta¹⁹¹ ci ricorda che la distinzione tra semplice osservazione e osservazione partecipante non è una distinzione solo linguistica, ma che fa da subito comprendere il richiamo al coinvolgimento del ricercatore con l'oggetto studiato. Essendo lo stesso ricercatore lo strumento della ricerca, si pone dunque il problema di questa soggettività, in luogo di una ricercata oggettività. Nel testo del metodologo citato si riporta una frase molto eloquente, a proposito, dell'antropologo Geertz: *"Ciò che noi chiamiamo i nostri dati sono in realtà le nostre interpretazioni delle interpretazioni di altri su ciò che fanno loro e i loro compatrioti"*¹⁹². In aggiunta, sono altresì presenti dei problemi legati alla generalizzabilità dei casi e alla standardizzazione delle procedure usate. Conclude Corbetta che se la soggettività è sicuramente un limite, essa può però rivelarsi al contempo una risorsa per la ricerca che rivendica l'accesso ad una conoscenza proprio attraverso il coinvolgimento e l'esperienza diretta. Per Bailey¹⁹³ la realtà sociale che viene osservata è, oltre ad un insieme di fenomeni concreti, anche frutto di un costrutto mentale dell'osservatore, che tende a rispecchiare le sue aspettative di ricerca. Moltissimi studiosi ci hanno avvertito circa il rischio concreto di attribuire all'oggetto di studio caratteri che non gli appartengono, ma che sono invece frutto dei pregiudizi del ricercatore. Fra gli studiosi che sostengono tale impostazione, Gobo ricorda Cicourel, Garfinkel, McHugh, Zimmerman, Pollner, Mehan e Wood. Lo stesso Gobo ricorda che uno dei sistemi inventati per ovviare a tale *"circolo ermeneutico"* si trova nella concettualizzazione. Con questo termine ci si vuole riferire ad una riflessione sulle relazioni che intercorrono tra proprietà dei concetti e indicatori

190 Ibidem, p. 314.

191 P. Corbetta, *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna, 1999.

192 P. Corbetta, *op. cit.*, p. 401.

193 K. D. Bailey, *Metodi della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna, 1985 - ed. orig. *Methods of social research*, The Free Press, New York, 1982.

utilizzati per rilevarli. In tal senso la ricerca risulta focalizzata sulle proprietà che il ricercatore ritiene utili per la conoscenza dell'oggetto. Questa riflessione rinvia ad una serie di domande, che possono intervenire anche a ricerca iniziata. Gobo: " *Certo è che la concettualizzazione è un presupposto irrinunciabile di un'indagine accurata perché gli eventi non sono auto evidenti, ma si colgono all'interno di una rete concettuale*". Un sistema per chiarire a se stessi e agli altri gli "occhiali" che si indosseranno nel corso dell'osservazione sta nel definire preliminarmente un disegno di ricerca che contenga " *la definizione dell'unità di analisi, del campione di indagine, delle proprietà relative all'argomento di ricerca, degli indicatori empirici delle suddette proprietà, della definizione operativa attraverso cui raccogliere e registrare le informazioni*"¹⁹⁴.

Il disegno della ricerca si presenta quindi come un'opportunità nel senso che con esso il ricercatore decide cosa guardare, cioè quali concetti far rientrare nel proprio " *orizzonte osservativo*". Lo stesso disegno di ricerca, per non scadere in riflessioni generiche e sfuocate, deve contemplare chiaramente un'ipotesi teorica che servirà da guida nell'attività del ricercatore. L'osservatore passerà successivamente ad una attribuzione di significato agli eventi osservati, creando delle classificazioni che saranno guidate appunto dalle ipotesi. Questo perché, sempre secondo il nostro autore, " *gli attori sociali (ricercatore compreso), nel processo di interpretazione dei comportamenti, connettono costantemente concetti e proprietà, indicatori e variabili...La definizione operativa aiuta invece l'etnografo a disciplinare l'osservazione, la rilevazione e l'analisi delle proprietà che egli ritiene collegate all'argomento studiato in un rapporto di indicazione*".¹⁹⁵ Il ricercatore cerca di tirar fuori dalla realtà quotidiana che osserva la stessa architettura che sorregge, in modo implicito, la società. Gobo: " *Per strutture intendiamo principalmente le convenzioni sociali. Esse non sono osservabili direttamente ma si materializzano nei rituali e nei cerimoniali degli attori, nelle loro pratiche sociali (routine) che non fanno altro che produrre e riprodurre la cultura del gruppo o dell'organizzazione. Le pratiche sociali sono costituite da piccole azioni, da cerimoniali apparentemente banali superflui, che giorno dopo giorno sostengono e a volte modificano l'organizzazione*"¹⁹⁶. Questi concetti vengono ripresi anche all'interno della riflessione sulle istituzioni e non solo per studiare culture magari lontane. In questo senso,

194 G. Gobo, *op. cit.* p. 62.

195 G. Gobo, *op. cit.*, p. 103.

196 *Ibidem*, p. 110.

la riflessione di Powell e DiMaggio¹⁹⁷ ci porta a riflettere sull'importanza del contesto nel quale le regole vengono percepite, sulle circostanze e sui discorsi che vengono svolte attorno ad esse. Nelle istituzioni si assiste, non diversamente che in altri contesti, alla costruzione di senso, di significati, che sfociano proprio nelle *routine* di cui si accennava. A quest'ultima riflessione si allacciano le riflessioni di Lanzalaco¹⁹⁸ e Bifulco¹⁹⁹, segnalando la rilevanza da attribuire a modi di pensare e di fare, le pratiche concrete dell'organizzazione, gli ordini simbolici, le relazioni con l'ambiente esterno ed interno. Ancora per Gobo, gli stessi "*rituali e cerimoniali rappresentano l'angolatura privilegiata per scoprire le convenzioni, e quindi le strutture sociali*"²⁰⁰. Le pratiche sociali che vengono osservate, sono sempre "*pratiche situate*", sono cioè sempre inserite all'interno contesto caratterizzato da risorse e vincoli. Il concetto di contesto ambientale deve essere altresì rapportato al concetto di spazio fisico entro cui si svolge l'azione, perché questo ha influenza sia sulla quantità che sulla qualità delle stesse relazioni. In sintesi, il nostro autore di *teorie e pratiche di osservazione*, per riprendere parte del sottotitolo del testo citato, ricorda che i rituali, i discorsi e lo spazio fisico sono tutti elementi che rientrano pienamente nella pratica osservativa. All'osservatore viene poi lasciata la libertà di integrare i dati raccolti focalizzandosi anche sulla prossemica, sulle reti di relazioni e sui documenti ufficiali dell'istituzione.

197 Cfr. W. Powell – P. DiMaggio, *The Neo Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, 1991 (traduzione italiana - *L'istituzionalismo nelle organizzazioni*, Ed. Comunità, Torino, 2000).

198 Cfr. L. Lanzalaco, *Istituzioni, organizzazioni, potere*, NIS, Roma, 1995.

199 Cfr. L. Bifulco – O. De Leonardis, (a cura di), *L'innovazione difficile*, F. Angeli, Milano, 1997.

²⁰⁰ G. Gobo, *op. cit.* p. 111.

12.1 Il campo d'indagine.

Come anticipato nell'introduzione e nel capitolo di discussione sul disegno di ricerca, il presente lavoro trae fondamentalmente origine da una prima *partecipazione osservante "completa"*, ad alto tasso di coinvolgimento, secondo la tipizzazione formulata da Spradley e ripresa da Gobo²⁰¹, proprio del ricercatore-funziario autore del presente lavoro. Questo lavoro, infatti, è fortemente caratterizzato dal duplice ruolo assunto dal soggetto osservante, costituendone al contempo elemento fortemente caratterizzante e punto di forza, ma anche come possibile elemento di debolezza. Per scongiurare il più possibile ogni possibile soggettivismo, applicheremo varie tecniche già elaborate nel campo dell'osservazione sociologica e antropologica. La prima fase di osservazione ha una durata di oltre un anno, nella modalità completa, a cui bisogna aggiungere altri tre anni con una partecipazione "moderata" e un coinvolgimento medio-basso, sempre secondo la tipizzazione sopra formulata. L'osservazione non viene nella prima fase deliberata a scopi scientifici, ma mi ci ritrovo coinvolto mio malgrado, senza alcuna partecipazione nella decisione, in quanto funzionario in servizio presso l'Amministrazione della Regione siciliana. In realtà lo scrivente non appartiene ai ruoli dell'Amministrazione, ma ad un ruolo speciale, istituito con legge regionale nel 2007 a seguito della soppressione e liquidazione dell'ente regionale presso cui prestava originariamente servizio. Questa notazione viene fatta per consentire quanto più possibile di fornire indicazioni al lettore anche sul background dell'osservante, nel rendere esplicito perché non è stato difficile continuare a osservare da "*estranei*", così come definito da Schutz²⁰². Infatti, pur avendo maturato oltre 15 anni di esperienza amministrativa, solo gli ultimi cinque sono stati vissuti all'interno dei vari dipartimenti regionali.

Inoltre, per un caso fortuito, al punto di vista del funzionario chiamato ad espletare il proprio dovere, si connette il punto di vista del piccolo imprenditore interessato a sviluppare progetti nel settore. Lo scrivente, infatti, nel 2010, unitamente ad un altro socio, aveva provveduto a presentare un progetto per la realizzazione di una centrale fotovoltaica. Tale circostanza mi ha procurato non pochi imbarazzi, all'inizio. Dopo avere subito il trasferimento, non richiesto, mi sono ritrovato catapultato in un ufficio presso il quale ero in conflitto di interesse. Tale circostanza è stata portata a conoscenza del dirigente generale e del

201 Cfr. J.P. Spradley, *Participant Observation*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1980.

202 Cfr. A. Schutz, *Lo straniero. Saggio di psicologia sociale*, (trad.it.), in S. Tabboni, a cura di, *Vicinanza e lontananza*, F. Angeli, Milano, 1993.

dirigente del Servizio, per iscritto, in brevissimo tempo. Ma, oltre a non ricevere alcuna comunicazione formale, sono stato lasciato tranquillamente nel nuovo posto di lavoro, potendo quindi potenzialmente interessarmi anche dei miei progetti, sebbene non direttamente. Circostanza fortuita ha voluto che durante la mia permanenza in quell'ufficio nessuno si è interessato alla mia pratica e, nel momento in cui ho lasciato quell'ufficio, è cambiata la norma di riferimento, per cui il mio progetto doveva essere visionato dal comune territorialmente competente, non più dall'Assessorato regionale. Di questo altro particolare punto di osservazione ne parleremo in seguito.

Tutto inizia dunque con una delibera adottata dalla Giunta regionale, la n. 100 del 24 marzo 2011, con la quale si decide di rinforzare il contingente del personale in servizio presso il Dipartimento Energia, spedendo una decina di funzionari ed istruttori prelevati da altri rami dell'Amministrazione.

A noi interessa incominciare a delineare l'indagine di sfondo sul contesto amministrativo in cui ci siamo trovati immersi, e questo al solo scopo di seguire, nell'approccio realista adottato, la descrizione del contesto di implementazione di una policy, al fine di poter trarre delle utili indicazioni sugli output analizzati. Dunque la ricostruzione degli avvenimenti vuole unicamente fare emergere indizi utili all'analisi della policy. Il punto di interesse è accertare se, nel momento di massimo bisogno, eravamo infatti a ridosso dello scandalo delle tangenti sul fotovoltaico, l'Amministrazione ha seguito percorsi virtuosi, accertare se ve ne erano i presupposti, ovvero le risorse e le opportunità. Per l'osservatore si tratta di cogliere, sin dall'inizio, la sfida aperta su una materia nuova e complessa, affascinante, e che stimola la riflessione intellettuale su vari fronti di ricerca. Rischiando di sembrare l'intera vicenda troppo personale, ci concentreremo solo sugli aspetti ai nostri fini più significativi. L'arrivo in questa nuova sede di servizio non è innanzitutto contemporanea per tutti i funzionari, ma occorreranno vari mesi prima che tutto si stabilizzi.

Il contesto politico-amministrativo che fa da cornice agli accadimenti e all'analisi proposta sono le due legislature dell'Assemblea regionale che vanno dagli anni 2008/2012 e dal 2012 ad oggi. Nel primo periodo assistiamo ai quattro governi del presidente Lombardo, nel secondo le Giunte guidate dal presidente Crocetta. La quindicesima legislatura dell'Assemblea regionale siciliana si apre all'insegna del governo presieduto da Raffaele Lombardo, eletto il 14 marzo 2008 a capo di una coalizione composta da Movimento per le

autonomie, Popolo della libertà e Unione di Centro. Appena un anno dopo, la prima crisi di governo porta all'esclusione dell'UDC e alla formazione del secondo governo. Nel dicembre dello stesso anno viene escluso anche il PDL e si passa al terzo governo. Nel settembre del 2010 viene costituito il quarto governo, un governo di soli "tecnici" con l'appoggio esterno della originaria opposizione del Partito democratico. Il 31 febbraio del 2012 si chiude la parabola del governo Lombardo con le dimissioni. Lo stesso presidente della Regione verrà poi condannato in primo grado, nel febbraio del 2014, per concorso esterno in associazione mafiosa. Il quarto governo viene ad essere caratterizzato dalla presenza di due magistrati, di un ex prefetto e commissario nazionale antiracket, da docenti universitari, esponenti di Confindustria e imprenditori, ex dirigenti regionali. La qualificata compagine sembrava promettere un'efficace azione di governo; in realtà non si sono notati grandi cambiamenti. Valga sul punto la riflessione già svolta circa la presidenzializzazione delle forme di governo regionali a livello nazionale, seguite alle riforme elettorali degli anni novanta in poi.

Dunque la Giunta del quarto governo Lombardo, insediata da pochi mesi, pone a guida dell'Assessorato all'Energia e Rifiuti un ex Prefetto, già a capo del Commissariato nazionale Antiracket. Come ricordato era ancora caldo il tema degli arresti di politici e professionisti per tangenti nel settore del fotovoltaico. Le prime e più incisive azioni riguardano sin da subito un cambio di incarico per vari dirigenti, compreso servizio di "Autorizzazioni e concessioni", il nervo scoperto dell'Assessorato, in quanto teatro dello snodarsi della implementazione della policy. Lo scrivente, unitamente alla quasi totalità dei dipendenti che vengono trasferiti con l'atto di Giunta veniamo destinati proprio in questo Servizio, che si è occupato e continua a occuparsi del rilascio delle autorizzazioni per la costruzione e gestione di impianti di produzione di energia elettrica sul territorio isolano, segnatamente impianti di produzione alimentati da fonti rinnovabili. Ci troviamo in un particolare momento storico caratterizzato da tutta una serie di elementi che influiscono sull'implementazione della policy: 1) insediamento di un nuovo governo, sorretto da una nuova maggioranza, diversa da quella che aveva vinto le elezioni, anche se guidata chiaramente dallo stesso presidente; 2) scandalo delle tangenti ai politici (della nuova maggioranza) per il fotovoltaico che seguono gli scandali seguiti alle confische per mafia nel settore dell'eolico (di cui ampiamente infra); 3) grande fermento degli imprenditori interessati al settore, in quanto sta maturando il terzo conto energia e sta per partire il quarto, meno generoso dei precedenti; 4) grande attenzione dei mass-media nazionali e locali sia per lo sviluppo delle

vicende giudiziarie legate al settore che, in maniera più generale, in quanto interessati ai dibattiti sul futuro energetico del Paese e del dibattito che segue il raggiungimento dei c.d. obiettivi di Kyoto; 5) competizione tra i diversi territori, ovvero tra gli imprenditori che presentano progetti nelle regionali italiane, per l'accaparramento degli incentivi economici legati alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

All'arrivo al Dipartimento Energia veniamo presentati al responsabile dell'ufficio, un ingegnere dei ruoli dirigenziali dell'Amministrazione, proveniente dal Dipartimento del Territorio e Ambiente. Questo dirigente, che da allora è il responsabile del Servizio di autorizzazioni, proviene da un settore dell'Amministrazione collegato, in un certo modo, al settore energia, in quanto si occupava dell'ufficio responsabile del rilascio delle valutazioni ambientali, le c.d. VIA/VAS. Il precedente incarico era comunque di minore prestigio e di minore peso amministrativo. Questo dato ci sembra interessante riportarlo per alcuni motivi, che vanno oltre la ricostruzione storica. Non è dato di poco conto, ai fini della nostra analisi, poter infatti ricostruire i meccanismi che portano all'attribuzione degli incarichi direttivi che poi avranno delle sicure ripercussioni nell'implementazione della policy; per esempio non è di poco conto poter ritenere tale designazione frutto di una libera scelta operata dal Dirigente generale del Dipartimento, ovvero il soggetto che formalmente attribuisce tali incarichi e firma i relativi contratti di incarichi, oppure la scelta segue altri canali, meno formali e più legati al mondo della *politics*, alle relazioni personali che si posseggono ecc. È questo un punto fondamentale, ma dalla difficile investigazione empirica, non sia da escludere in ultima istanza un interessamento nella sfera della *politics* delle designazioni dei responsabili di molti uffici. Tale modo di procedere è comunque ritenuta la più banale delle realtà amministrative dell'Isola, e legata ad una serie di fattori. Innanzitutto, come già discusso, sia in relazione alla *presidenzializzazione* della forma di governo regionale, ma ancor prima per i motivi già discussi della mancata separazione tra sfera politica e amministrazione in relazione alle leggi di riforma che si sono susseguite dal famoso d.lgs. 29/1993, la burocrazia di vertice è strettamente legata a scelte di natura politica, in un'ottica di vicinanza con gli equilibri di governo. Da qui discende una particolare accondiscendenza della burocrazia di vertice alle possibili indicazioni che derivino dalle sfere di governo. Si innesca una particolare dinamica, che andrebbe indagata a parte e che comunque non è l'oggetto del presente lavoro, secondo cui ci si porta avanti nella carriera e si aspira ai massimi incarichi solo se ci si ritiene vicini al mondo della *politics*. Ai nostri fini interessa poter registrare, nel migliore dei casi, una non

distanza tra apparati chiamati ad implementare una *policy* e mondo della *politics*. Con l'elezione diretta del presidente della Regione, si assiste, anche a livello nazionale, ad una cospicua politicizzazione della burocrazia, in particolare per quanto concerne i posti apicali. Tale fenomeno risulta essere il combinato disposto sia delle nuove normative sulla dirigenza, che hanno reso appunto di natura fiduciaria la nomina dei vertici amministrativi, sia il frutto della nuova forma di governo regionale e delle leggi elettorali. In Sicilia, il fenomeno si presenta con la sua massima evidenza durante la presidenza Lombardo, e continua immutato fino ad oggi, favorito fra l'altro da normative particolarmente generose anche nel riconoscere la possibilità al governo di inserire soggetti esterni dentro i vertici amministrativi. Il principale meccanismo che lega la burocrazia alla politica è dunque da individuare nella "precarizzazione" dell'incarico di vertice, subordinato a scelte di natura fiduciaria e non sottoposte al controllo di altri organi.

Ritornando alla narrazione storica, al nostro arrivo il Dipartimento era retto da un giovane dirigente esterno, uomo di fiducia dell'allora presidente Lombardo. Mentre, formalmente, la procedura per la nomina del direttore generale di un dipartimento regionale è disciplinata dall'art. 11 della legge regionale n.20/2003 che, al quarto comma così recita: "*L'incarico di dirigente generale è conferito, con decreto del Presidente della Regione, previa delibera della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore competente, a dirigenti di prima fascia, nonché ai soggetti di cui al comma 8 dell'articolo 9 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10.*". In realtà, gli assessori non hanno piena disponibilità e libertà di scelta, essendo nei fatti tutte le nomine ricondotte nell'alveo presidenziale, ed essendo questa una tendenza che si manifesta anche a livello nazionale, come dimostrato dal saggio più volte citato di Passarelli²⁰³. Strettamente connesso all'aspetto fiduciario della nomina, in amministrazione regionale si riscontra un'alta "volatilità" delle stesse nomine, registrando un ricambio continuo sia di uomini che di incarichi, il c.d. "valzer dei dirigenti o delle poltrone". Nella nostra fattispecie, ovvero il Dipartimento Energia ex Industria, registriamo dal 2008 ad oggi ben sette nomine, essendosi susseguiti nell'incarico di dirigente generale i seguenti soggetti: Incardona, Vernuccio, Interlandi, Tolomeo, Galati, Pirillo, Lo Monaco. Di questi, ben tre erano soggetti esterni all'Amministrazione, e due su tre hanno ricoperto anche incarichi politici e/o di partito. Come si vede, il *turnover* è abbastanza "spinto", con una permanenza

203 G. Passarelli, *op. cit.*

media nell'incarico che si aggira attorno ai dodici mesi, decisamente al di sotto della durata media degli incarichi degli altri dirigenti di livello immediatamente inferiore e anche a quanto previsto dall'art. 9 della legge regionale n. 10/2000 che prevede una durata non inferiore a due anni e non superiore a sette. Ma è chiaro che al di fuori di ogni altra considerazione, un alto grado di turnover con tempi ristretti di permanenza non può che riflettersi sul generale buon andamento della P.A. e sull'efficienza ed efficacia della sua azione. Il turnover che ha interessato l'Assessorato non ha riguardato, per la verità, i soli dirigenti generali, ma anche gli stessi assessori; nel periodo considerato 2008/2014 abbiamo assistito a ben otto avvicendamenti, nell'ordine: Gianni, Venturi, Russo, Marino G., Lombardo ad interim, Torrisi, Marino N., Callari e Contrafatto.

Avendo ricostruito succintamente il quadro politico e amministrativo, riprendiamo le nostre osservazioni, avendo dunque individuato nel dott. Giosuè Marino, ex prefetto e commissario nazionale antiracket l'assessore in carica nel momento dell'inizio dell'osservazione, e nell'avv. Gianluca Galati il dirigente generale. Tra i primi atti che vengono compiuti, proprio a seguito delle note vicende giudiziarie ricordate, vi è una forte azione sulle risorse umane, disponendo la rotazione di dirigenti e funzionari, facendo arrivare funzionari da altri dipartimenti, istituendo una commissione di indagine interna per la verifica di eventuali comportamenti scorretti dei dipendenti in servizio. Per quanto a nostra conoscenza, non risulta ad oggi nessun provvedimento né di carattere amministrativo né a carattere penale in capo ad alcun dipendente del Dipartimento. Per quanto concerne l'arrivo del nuovo contingente di personale, non è immediato né l'inserimento all'interno di una struttura organizzativa, né tantomeno l'assegnazione di adeguati locali e strumenti informatici per operare. Si ha l'impressione che ci sia sì bisogno, ma di non avere certo programmato i nuovi innesti. Si avverte un senso di sufficienza nella generale gestione, di chi programma interventi che magari sono utili a richiamare articoli o titoli di giornali, ma che poi non si cura di rendere veramente operative le risorse di cui si è dotato. La circostanza appare ancora più pesante ci si rende conto, osservando il generale contesto del Dipartimento, che in realtà presso questa struttura c'è molto personale sottoutilizzato, che avrebbe potuto servire alla bisogna. In realtà, come da prassi organizzativa dei tutti i dipartimenti regionali, il personale viene assegnato a strutture di dimensione media (Servizi, Aree) o in strutture di piccola dimensione (Unità operative) a prescindere dagli effettivi carichi di lavoro, ma in relazione ai compiti (funzioni) prestabiliti *ab ovo*, nell'atto di creazione della struttura, senza curarsi di verificare

costantemente circa il reale utilizzo delle risorse. Ovvero, stabilite le dotazioni delle strutture, non si monitora con costanza l'andamento dei carichi di lavoro delle strutture; l'Amministrazione non sembra possedere degli strumenti che la portano ad osservarsi dall'interno, a creare retro-azioni in risposta a possibili inefficienze. Insomma, non appare certo chiaro il tessuto organizzativo, con il necessario reticolo di relazioni, che dovrebbe sorreggere lo svolgimento di pubbliche funzioni. Motivo per cui, particolarmente nell'amministrazione regionale, alcune strutture risultano essere stracariche di lavoro, di scadenze, di attività, riuscendo con molta difficoltà, o riuscendo solo parzialmente a gestire i flussi, mentre altre strutture risultano particolarmente sgravati da detti gravami. Nel caso in esame, si assiste al fatto che, a fronte di un Servizio, come quello chiamato al rilascio delle autorizzazioni, in affanno per l'alto numero di pratiche chiamato a processare, si osservano strutture chiamate a fronteggiare piccole quantità di carichi di lavoro, ovvero addirittura in *standby*, in attesa della definizione di passaggi amministrativi ecc. Per quanto concerne dunque l'ottimale utilizzo del personale dipendente, sembrano emergere considerevoli margini di miglioramento, nell'ottica anche di un recupero di efficienza, proprio nell'ottica economica studiata da Pareto.

Una aggravante, al riguardo, può essere rinvenuta nella scelta di politiche verso l'organizzazione che tendono a favorire una immediata visibilità mediatica, ottenuta a costo di analisi non approfondite del sistema e di azioni caratterizzate non certo da un largo respiro. Insomma, mentre languono le azioni strutturali, in grado di creare le pre-condizioni che possano garantire una ripresa di efficienza della macchina amministrativa nel medio periodo, si implementano azioni estemporanea, dall'immediato ritorno mediatico e/o clientelare-elettorale. Quest'ultimo punto rappresenta una realtà che andrebbe analizzata in uno studio a parte, ma che sicuramente va inserita all'interno di quel fenomeno di presidenzializzazione più volte utilizzato come utile chiave di lettura di un fenomeno, non solo siciliano. Fatto sta che sia la passata presidenza Lombardo, che l'attuale presidenza Crocetta, sono alla continua ricerca della visibilità mediatica, utilizzando in pura chiave "simbolica" tale attività. Il termine simbolico non viene utilizzato a caso, ma in quanto richiama alla memoria la qualificazione di particolari *policies*, seguendo la seguente definizione datane da La Spina: "*Una politica simbolica in senso stretto è allora una politica che per un verso guarda agli effetti, alle emozioni, con l'intento di rassicurare una certa fascia della popolazione (e quindi dell'elettorato), e per altro verso deliberatamente promette*

*(Goodin 1977) qualcosa che non verrà mantenuta, o verrà mantenuta in misura irrisoria, perché omette di predisporre i mezzi*²⁰⁴.

Non essendo riuscito, mio malgrado, ad intervistare i vertici politici e amministrativi al fine poter raccogliere il loro pensiero in ordine alla vicenda esaminata, siamo comunque riusciti a consultare on line, sul sito ufficiale della Regione siciliana, dei documenti ufficiali in cui si ricostruisce il quadro della situazione organizzativa del Dipartimento in quel particolare momento storico. Con nota del protocollo riservato n.10 del 29 luglio 2011, il dirigente generale avv. Galati scrive al Presidente della Regione e all'Assessore rappresentando diverse criticità, da lui riscontrate, nel Dipartimento Energia. Si dichiara che sin dalla data dell'insediamento, avvenuto nel gennaio dello stesso anno, il Dipartimento gli è apparso un *"caos organizzato"*²⁰⁵ (virgolette nell'originale) *"senza regole e senza certezza dell'azione amministrativa"*, *"non dotato di una rigida e trasparente organizzazione"* tale da non consentire all'utenza di poter avere pronta contezza sulle istanze presentate. Si lamenta l'esiguità del numero dei Servizi e l'approssimazione dell'organizzazione degli stessi, concludendo con una dettagliata richiesta di risorse umane, individuate sia nel comparto dirigenziale che in quello non dirigenziale. L'Assessore, nel trasmettere e nel fare propria la citata missiva al Presidente e alla Giunta con nota prot. n. 3395 del 1 agosto 2011, a sua volta lamenta che sin dal suo insediamento, ha potuto riscontrare un *"quadro generale di disordine organizzativo, contrassegnato anche dall'assenza di adeguati sistemi di controllo sulle attività e sugli atti, dalla mancanza di coordinamento tra tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento, dall'assenza di sistemi di tracciabilità, tale da creare condizioni favorevoli per possibili deviazioni rispetto alla corretta e puntuale attuazione dei principi di buona amministrazione"*²⁰⁶. L'assessore ricorda che al fine di *"ricondere nei binari della legalità l'azione dell'amministrazione"* ha predisposto l'attuazione di alcuni strumenti, tra i quali il generale riordino del dipartimento, la rotazione degli incarichi, la predisposizione di apposite direttive *"agli uffici esercitanti competenze in materia di autorizzazione unica per fare adeguare loro i comportamenti al modello procedimentale come raffigurato nelle norme di legge"*, la stipula di protocolli d'intesa con le Prefetture al fine di subordinare il rilascio

204 A. La Spina - E. Espa, *op. cit.*, p. 22.

205

Cfr. http://www.regione.sicilia.it/deliberegiunta/file/giunta/allegati/104983Deliberazione_n_192_del_5_agosto_2011.pdf.

206 Ibidem.

delle autorizzazioni all'acquisizione dell'informativa antimafia ecc. Ad avviso dell'esponente governativo, queste iniziative sono concludenti al fine di evitare " *deragliamenti procedurali, che oltre a essere fonte di illegittimità e di richieste risarcitorie all'Amministrazione da parte dei privati, mal si conciliano con le garanzie che invece dovrebbero contrassegnare l'attività di questo Assessorato che opera in un settore particolarmente sensibile, oggetto di attenzione da parte di speculatori finanziari e del crimine organizzato, e in contesti territoriali notoriamente contraddistinti da possibili illecite interferenze nella gestione della cosa pubblica, come dimostrano anche i recenti fatti di cronaca*"²⁰⁷. Nella stessa nota si preannunciano anche accordi con gli altri rami dell'Amministrazione che intervengono nel rilascio della autorizzazione unica per la costruzione e gestione di impianti di produzione di energia elettrica, al fine di consentire un maggiore coordinamento e la standardizzazione delle procedure. La Giunta di Governo adotta, in seguito alle citate comunicazioni, la delibera n. 192 del 5 agosto 2011, prende atto delle criticità rappresentate e delibera di dare mandato all'Assessore alla funzione pubblica di reperire altro personale. La lunga citazione ci permette di acquisire il dato dell'evidente disorganizzazione del Dipartimento, che oltre alla constatazione dell'analista risulta in atti da dichiarazioni ufficiali dello stesso governo.

Ma la disorganizzazione non riguarda solo un deficit strutturale di risorse umane, tale da poter essere fronteggiato con ulteriori spostamenti di personale. Altre e di diversa natura sono i fattori che hanno inciso e incidono, a nostro modo di vedere, su una deludente performance della policy energetica, come in parte aveva individuato lo stesso Assessore. Come dimostrato in apposito capitolo, la confusione nasce innanzitutto dalle norme da applicare, o meglio dalla carenza di norme apposite, dalla mancanza di regolamenti e direttive che disciplinino l'azione dei dirigenti, dalla mancata capacità previsionale e programmatica, dall'impreparazione delle risorse umane dedicate, non tralasciando la scarsità anche di uomini e mezzi. Rimanendo in tema di disorganizzazione quello che colpisce l'osservatore che si fosse recato in quel frangente storico al Servizio di concessioni e autorizzazioni è l'assoluto stato di abbandono, la confusione e la precarietà dell'archivio o, per meglio dire, degli archivi dell'ufficio. Esistevano infatti parecchie stanze, almeno tre e

207

http://www.regione.sicilia.it/deliberegiunta/file/giunta/allegati/104983Deliberazione_n_192_del_5_agosto_2011.pdf.

Cfr.

parecchi armadi dislocati nelle varie stanze del servizio e nei corridoi, dove si accatastavano vecchie pratiche già processate, destinate all'archivio storico, unitamente a pratiche mai esitate e quindi all'archivio corrente. Oltre a non esistere un inventario dettagliato, mancavano anche gli addetti in possesso almeno di una "mappa" mentale che potesse rendere facilmente rintracciabile un fascicolo. Insomma, se si volesse tangibilmente dimostrare la non osservanza, o per meglio dire la violazione sistematica delle norme sul procedimento amministrativo, basterebbe solo questa constatazione sul modo in cui venivano archiviate delle istanze degli utenti. Utenti che avrebbero dovuto aspettarsi una comunicazione dal "responsabile del procedimento", ma la realtà della gestione dei flussi delle istanze è stata ben lontana dai dettati normativi. Sarebbe stato interessante che i vertici politici e amministrativi dedicassero anche a questo le loro attenzioni, perché nel rivendicare solo altro contingente di personale non si risolvono i problemi, ma si rischia appunto si praticare politiche simboliche. Chiaramente non ci permettiamo la forzatura di applicare il concetto di policy simboliche, elaborato per definire delle particolari azioni anche di grande respiro economico e con rilevanti aspetti di programmazione, ad azioni condotte da governi regionali e in contesto amministrativo e non programmatico; ma riteniamo utile sottolineare con questo concetto almeno la poca efficacia delle richiamate azioni. Non bisogna infatti mai presumere per il solo fatto di avere costituito una struttura organizzativa, questa sia di per se stessa adatta a svolgere i compiti assegnati. Se non si dedicano tempo e risorse ad hoc alla preventiva analisi organizzativa di una struttura, se non si disegnano i percorsi dei flussi delle istanze degli utenti, se non si affida un carico di lavoro chiaro, preciso e con delle scadenze agli addetti, allora tutto procederà, more solito, in virtù della più o meno buona volontà degli addetti e dei dirigenti. Concludiamo questa parentesi ricordando solo un fatto veramente grave, che accadde qualche tempo prima il nostro ingresso in quella struttura, ma di cui abbiamo potuto avere una certa contezza in quanto gli effetti si sono fino al periodo di osservazione. Ci riferiamo alla circostanza che per un non breve lasso di tempo, in Dipartimento smise di funzionare il sistema di protocollazione, per cui molte istanze rimasero senza una certa e formale registrazione in ingresso. Il fatto è molto grave, non solo in ordine appunto alla disorganizzazione, ma perché tutta la procedura di smaltimento delle pratiche avrebbe dovuto ruotare intorno al famoso ordine cronologico delle pratiche. Da quanto detto finora, emerge dunque una gestione molto approssimativa, almeno per molti mesi, se non anni. Il problema organizzativo ha costituito sicuramente una

tara sull'implementazione di una policy che poi, per gran parte, si sarebbe dovuta limitare ad applicare correttamente disposizioni nazionali che avrebbero assicurato agli imprenditori significati ritorni economici. L'analista dunque si deve chiedere se tale "*caos organizzato*", per utilizzare la terminologia in atti dello stesso dirigente generale, non fosse stata prevista, il perché del ritardo almeno biennale (2009/2011) per una chiara presa di coscienza, il perché di rimedi tampone e non risolutivi. E in tutto questo, la presa di coscienza è stata autonoma e sincera, o ha dovuto inseguire input che provenivano dall'esterno (arresti per tangenti e inchieste su infiltrazioni mafiose)? Chiaramente secondo noi non si possono mai escludere "concause" nell'analizzare una policy, il percorso difficilmente risulta essere lineare e attribuibile a chiare determinanti univocamente causali.

Descriviamo ora di seguito le funzioni svolte dalla struttura organizzativa sottoposta ad osservazione, riportando per quanto possibile il dover essere normativo unitamente alle procedure fattuali. Il Servizio cui siamo stati assegnati svolgeva e svolge, prioritariamente, il ruolo di fulcro, per la Regione Siciliana, che vede vari rami dell'Amministrazione dedicati all'istruzione di pratiche tendenti al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e gestione di impianti di produzione di energia elettrica derivante da fonte rinnovabili, ai sensi dell'art. 12 del D.lgs. n. 387/2003. Detto Servizio è dunque incaricato di ricevere le istanze dei privati, e di convocare delle conferenze di servizi, ai sensi della legge n. 241/2001, ai fini dell'approvazione dei progetti che sfoceranno, successivamente, in un apposito decreto ad hoc che autorizza appunto le imprese ad intraprendere i lavori e a gestire gli impianti. In realtà si è registrato, sin dai primi momenti di affiancamento ai funzionari più anziani nel ruolo, una certa confusione sulla normativa e sulle procedure. La situazione era caratterizzata da un'elevatissima pressione di imprenditori che, personalmente o per il tramite di rappresentanti e progettisti, affollavano costantemente i corridoi e gli uffici del Servizio. Da parte degli imprenditori si avvertiva, infatti, da un lato il fiato sul collo delle scadenze dettate dai meccanismi di incentivazione nazionale, per cui ogni ritardo avrebbe potuto comportare la perdita di reali possibilità di investimento e di cospicui ritorni economici, dall'altro hanno percepito che la non chiara definizione di norme e procedure, li portava a cercare un costante contatto con i "decisori", in modo da fornire *in tempo reale* ogni documento e/o integrazione/modifica occorrente. In molti casi, si è potuto assistere allo strano spettacolo per cui gli stessi progettisti, per accelerare i tempi amministrativi, producevano ai funzionari anche i file contenenti le bozze dei decreti autorizzativi che li

avrebbero poi riguardati. Insomma casi in cui il privato "interviene" letteralmente nel procedimento, contribuendo alla redazione degli stessi provvedimenti. Dunque, in un momento vissuto come assolutamente straordinario, l'Amministrazione si piega o *ripiega* sulle necessità degli imprenditori, ma non utilizzando la via maestra di semplificare le norme, rendere certi tempi e procedure, ma adoperandosi ad una schizofrenica corsa sul *day by day*. Dunque vengono fatte proprie le istanze dei privati, non vengono sottovalutate, ma vengono appunto fornite risposte di estrema emergenza e precarietà. Due dati ci devono far riflettere: il fatto che la confusione, le pressioni, le collaborazioni fossero tutte svolte alla luce del sole e dunque sotto gli stessi occhi dei vertici amministrativi e politici; dall'altro lato che tale modo di operare, che porta l'Amministrazione a dare risposte per quanto possibile celeri, non è chiaramente un atteggiamento universale, ma riservato a chi viene fisicamente a pressare. La procedura, alquanto complessa, che richiede in astratto la collaborazione tra diversi rami della stessa amministrazione e anche tra amministrazioni diverse, viene nei fatti a bloccarsi proprio in ragione dell'alto numero delle istanze. La soluzione escogitata dagli imprenditori è quella di seguire personalmente ogni passo presso ogni singolo ufficio delle varie amministrazioni, facendo sì di bruciare i tempi e potersi garantire gli incentivi statali. Tutta questa situazione chiaramente sacrifica chi non ha possibilità di avere una struttura dedicata a seguire tutti i passaggi richiesti per il rilascio dell'autorizzazione e dunque semplicemente confida nel dettato letterale delle norme. Lo stesso criterio guida dell'ordinamento cronologico delle istanze, in effetti viene sacrificato nei fatti sull'altare della completezza delle istanze. In sostanza, l'individuato criterio temporale oggettivo, viene molto spesso eluso per due ordini principali di motivi. Innanzitutto perché chi è più bravo a farsi rilasciare in tempo tutte le autorizzazioni, rivendica poi un canale privilegiato nella stessa definizione delle autorizzazioni, e dunque della convocazione delle conferenze di servizio; secondariamente perché i funzionari vengono saturati di lavoro da chi possiede già tutti i documenti richiesti, non avendo tempo residuo da dedicare a chi appunto ha presentato istanza ma poi non ha seguito il susseguirsi degli eventi. Anche quando si procederà alla definizione formale di un elenco, che avrebbe dovuto in qualche modo tenere presente l'ordine cronologico, nei fatti si instaura poi il meccanismo del c.d. "fuorisacco", ovvero nell'inserimento di pratiche che magari avrebbero dovuto attendere per la formale convocazione, ma dato che tutta la procedura era stata completata, venivano allora discusse in conferenza e possibilmente autorizzate. Questo modo di procedere indica che anche

presso altre amministrazioni o presso altri rami della stessa amministrazione, quella che avrebbe dovuto essere la regola generale, e cioè la disamina delle istanze in ordine cronologico, in realtà era spesso disattesa. Questa situazione di fatto ha diverse spiegazioni: in prima istanza, spesso alcune istanze presentate alla P.A., anche se hanno acquisito una priorità temporale, nei fatti poi si bloccano per svariati motivi, magari perché risultano difficilmente "procedibili", ovvero perché non forniti per tempo delle integrazioni e/o chiarimenti. Dunque è possibile che stesse istanze, presentate in tempi diversi, poi abbiano esiti difformi da quello che ci si sarebbe potuto aspettare. In particolare, sembra dimostrato che quanto più si è capaci di seguire fisicamente ogni passaggio burocratico, tanto più si ha possibilità di risultare vincenti nella lotta sulla conclusione dei procedimenti e nell'ottenimento degli agognati provvedimenti. Questo *modus operandi*, però, espone chiaramente all'intermediazione di soggetti che in ordinato sistema procedurale non avrebbero alcun titolo per intervenire. Si trovano insomma vari sistemi per *oleare* gli ingranaggi delle amministrazioni, tra cui l'intermediazione politica è sicuramente una fonte privilegiata. Poi si può anche manifestare la "*distorsione*" della corruzione, che pure come abbiamo visto si è verificata, ma sostanzialmente il problema risiede nello stesso sistema adottato che non funziona come dovrebbe.

A fronte di tanti decantati sistemi di semplificazione, le amministrazioni non mostrano grandi capacità di adattamento e recepimento dei nuovi meccanismi. Ne è un esempio proprio la prevista attivazione, all'interno del procedimento autorizzativo di cui ci occupiamo, della procedura della conferenza di servizi. Questo istituto, previsto originariamente dalla legge n. 241/1990 e successivamente modificata e integrata, è un sistema che avrebbe dovuto semplificare l'iter procedimentale di particolari procedimenti caratterizzati da notevole complessità. In particolare, la conferenza permette a svariate amministrazioni, e/o rami della stessa amministrazione, coinvolti in un unico procedimento, a potersi esprimere contemporaneamente appunto in una conferenza congiunta. Dunque il *leit motiv* dell'istituto prevede una sinergia di tempi e di volontà, ma nella pratica a cui abbiamo assistito personalmente nel Dipartimento Energia le vicende non si svolgevano secondo questo copione. In effetti le conferenze di servizi si limitavano, per la gran parte delle volte, a registrare l'avvenuta espressione formale di una amministrazione attraverso l'acquisizione del previsto parere o nulla osta, collazionandone i documenti. Non tutte le amministrazioni erano in grado infatti, per come previsto dalle norme che regolamentano le conferenze di

servizi, di esprimere la propria volontà o avviso in sede di riunione, rinviando alle necessarie istruttorie e ai relativi provvedimenti conclusivi. Quindi da istituto semplificativo, a semplice momento di verifica di una procedura. Per la verità nel corso del tempo l'istituto si è parzialmente evoluto, grazie anche al cambio di impostazione di alcune amministrazioni, ma stranamente le difficoltà sono rimaste maggiori all'interno dei vari rami delle stesse amministrazioni regionali. Questo dato, registrato anche attraverso le interviste in profondità eseguite con alcuni protagonisti delle varie vicende, è dovuto principalmente alla circostanza del "peso specifico" dei pareri. Non vi è infatti alcun dubbio che nel procedimento in parola, anche se l'amministrazione responsabile è individuata dalle norme nel Dipartimento Energia, in realtà tale attività rinvia ad una serie di pareri vincolanti di altre amministrazioni, tra cui quelli delle Soprintendenze regionali ai Beni culturali e ai pareri del Dipartimento del Territorio e ambiente. Il "peso specifico" dei pareri delle amministrazioni, è chiaramente un dato oggettivamente ribaltabile su un piano di *politics*, più che di *policies*, in ragione dei diversi equilibri o diverse appartenenze dei vertici politici e amministrativi dei diversi rami dell'amministrazione. Sostanzialmente, secondo il nostro modo di vedere, la facoltà di incidere sulle vicende amministrative di particolari procedimenti rinvia ad un esercizio di *politics*, che si traduce in un obiettivo di ottenimento del consenso. Questo dato ci rinvia alla riflessione più generale dell'azione di governo vissuta in termini di acquisizione e sviluppo di consenso, reso ancora più eclatante dalla circostanza che almeno gli ultimi due presidenti della Regione Sicilia, abbiano intestati a sé stessi dei partiti o dei movimenti politici, dunque agendo contemporaneamente nella duplice qualità di responsabili di un esecutivo e da capi partito.

Ritornando agli aspetti organizzativi, la nuova compagine dirigenziale, per intenderci quella oggetto della osservazione piena, segna alcuni significativi cambiamenti rispetto alla precedente gestione che aveva amministrato fino allo scoppio dello scandalo delle tangenti. In particolare non vengono più delegati i singoli funzionari istruttori a presiedere le conferenze di servizi, ma tale ruolo viene avvocato dal dirigente del Servizio che poi procederà anche a sottoscrivere il decreto autorizzativo, cioè l'atto finale di tutto il procedimento. In un certo senso si cerca di riportare un accentramento nella gestione dei lavori delle conferenze e di rafforzare un asse di coordinamento con la direzione generale. Quest'ultima viene infatti coinvolta nella redazione degli stessi calendari di convocazione, fatto che in sé stesso costituirebbe il massimo dell'ovvietà se appunto ci si limitasse a redigere un elenco

in ordine cronologico; ma tale adempimento viene invece vissuto come momento di espressione di poteri di massima direzione, i c.d. poteri di natura politica dell'alta amministrazione. Per quanto concerne gli altri aspetti nella divisione del lavoro, non vengono invece apportati grandi modifiche, almeno in un primo momento. Si continua con l'assegnazione a singoli funzionari della titolarità di una o più province, per cui automaticamente gli stessi sarebbero diventati i responsabili dell'istruzione delle pratiche che sarebbero ricadute nei diversi territori. In realtà, almeno all'inizio dell'osservazione, sembra che questo criterio presenti comunque delle falle, dal momento che alcuni funzionari si occuperanno ancora di alcune istanze anche se formalmente non rientranti nelle loro "competenze". Divisione del lavoro che sembra sia stata mantenuta immutata rispetto alla precedente gestione, almeno in capo ai funzionari "superstiti" alle rotazioni iniziali. In verità, a distanza di un anno dall'inizio dell'osservazione, quasi l'intero contingente di personale che abbiamo trovato al nostro arrivo è stato o trasferito o è andato in pensione. Per rendere più precisamente l'idea, ad oggi sopravvive un solo funzionario in servizio del contingente pre-tangenti, essendo il contingente più anziano costituito dai funzionari arrivati con l'atto di trasferimento operato dal Governo. In un secondo momento, dalla divisione dei compiti su base territoriale, si passa ad un'assegnazione basata sui progetti, che possono appunto riguardare diversi territori e diversi imprenditori. Ma questa nuova distribuzione sembra non essere pienamente riuscita, in quanto continuano a sopravvivere ancora le vecchie divisioni.

L'altra faccia della medaglia, speculare a mancate scelte efficienti ed efficaci sia sul piano delle regole che sul piano organizzativo, è costituita dall'esplosione di una rilevantissima mole di contenzioso amministrativo con le aziende intestatarie delle istanze di produzione. Il contenzioso non riguarda se non in minima parte il merito delle decisioni adottate a seguito della presentazione di istanze: quello che si contesta è la mancata definizione della procedura, ovvero nella figura c.d. del "silenzio inadempimento". Solo in seguito verranno presentate, indipendentemente o, più spesso, ad integrazione dei ricorsi già presentati delle richieste di risarcimento di danno, sempre per i lamentati ritardi. In effetti, a seguito ormai di una consolidata giurisprudenza, l'Amministrazione viene costantemente condannata per il ritardo dimostrato, ovvero per non essere riuscita ad esprimere la propria volontà, positiva o negativa, a seguito della presentazione di istanze ove la norma aveva previsto un tempo massimo di risposta di centottanta giorni, successivamente ridotti a novanta giorni. In una situazione già caotica, si viene ad inserire un ulteriore attore, il giudice amministrativo, che

per il tramite delle proprie sentenze o ordinanze, detta l'agenda all'Amministrazione, ordinando la disamina di alcune istanze entro tempi ristretti. Il giudice si pronuncia chiaramente su chi presenta il ricorso e in questo modo viene dunque ad essere travisato lo stesso "ordine" che faticosamente ci si voleva dare, e cioè quello cronologico. Dunque ancora una volta, chi è in possesso di maggiori risorse, si dimostra avvantaggiato nell'ottenimento degli auspicati decreti autorizzativi. In realtà il giudice amministrativo, con le sue decisioni, non si limita ad intervenire nell'ordine di disbrigo delle pratiche, ma interviene anche su aspetto che ha una valenza se si vuole maggiore. Infatti, mentre per la magistratura amministrativa non ha alcun rilievo la natura delle fonti di energia da cui ricavare energia elettrica da destinare alla vendita, per l'Amministrazione tale aspetto ha una valenza dirimente. Già a partire dai governi Lombardo, si assiste infatti ad un ostracismo verso la fonte di produzione eolica. L'atteggiamento negativo accomuna vari governi, varie forze politiche e vari settori dell'Amministrazione. Tale assunto trova la sua piena dimostrazione, a solo titolo di esempio, nei dibattiti parlamentari che recentemente hanno affrontato l'argomento e di cui abbiamo menzione in un apposito capitolo. Possiamo affermare che l'autorizzazione di nuovi impianti fotovoltaici, negli ultimi tre, quattro anni, sia stata data solo a seguito di decisioni del giudice amministrativo. La politica, pur avendone i mezzi, non ha mai esercitato la propria potestà di regolamentare in qualche modo la produzione eolica, neanche intervenendo, al pari di quasi tutte le altre regioni, individuando le zone da escludere dall'autorizzazione a questa tipologia di impianti.

Ritornando al dato organizzativo, sarebbe naturale pensare, in un'ottica di buona amministrazione, la destinazione di particolari risorse, professionalmente attrezzate, per affrontare questa "onda anomala" di ricorsi che hanno inondato il Dipartimento e che rischiano di penalizzare fortemente, anche da un punto di vista economico, l'intera Amministrazione. La questione viene invece trattata come normale routine, lasciando al responsabile del Servizio non solo l'organizzazione del lavoro all'interno della propria struttura, quindi non assegnando unità specializzate, ma altresì non fornendo alcun supporto e/o sostegno in termini di direttive per la difesa dell'Amministrazione. Dunque in un Dipartimento retto da un avvocato amministrativista, a cui si devono aggiungere sia i vari soggetti inseriti all'interno dell'ufficio di Gabinetto, anch'essi esterni e anch'essi avvocati, sia vari consulenti amministrativi dell'assessore, il più importante affare di natura legale viene lasciato in mano ad un dirigente tecnico, ingegnere. Quest'ultimo, non può fare altro che

guardarsi attorno, all'interno delle proprie risorse, e destinare all'espletamento del lavoro quelle risorse che si dimostrano più disponibili, o almeno non ostili ad affrontare tale compito. Le funzioni vengono allora assegnate al sottoscritto, come già ricordato, il quale avrà il compito di cercare di smontare tutto l'impianto che presiede i ricorsi di controparte, o almeno di fornire quanti più elementi utili all'Avvocatura dello Stato per la difesa erariale dell'amministrazione. L'osservatore viene colpito proprio dallo scollamento tra vertici politici e amministrativi e quella che potremmo chiamare *street level bureaucracy*, per utilizzare la terminologia di Lipsky (1971). Questo discorso ci porterebbe a riflettere sull'immagine offerta dalle norme e dalla giurisprudenza di un'organizzazione come corpo unitario, ma che in effetti, andando a guardare dal di dentro, magari con l'ausilio degli strumenti offerti dalle scienze sociologiche, si nota una realtà completamente diversa, dove è possibile che all'interno della stessa amministrazione vi siano non solo sensibilità diverse, ma veri e propri mondi vitali paralleli. E se per certi versi una pluralità di mondi vitali può essere fisiologica all'interno di grandi organizzazioni, una fortissima accentuazione di questo elemento può creare anche notevoli difficoltà operative. Riteniamo di non esserci trovati di fronte ad un semplice scollamento tra organizzazione formale (delineata nella sua struttura, tecnologia, procedure, sistemi di controllo e di coordinamento ecc..) organizzazione informale cioè delle relazioni tra persone, ma prima che analizzare questo dato, emerge proprio l'assenza di una struttura formale, ovvero l'edificazione della stessa su basi non solide, non scientifiche, non orientate né all'efficacia né all'efficienza, ma solo alla gestione del quotidiano senza alcuno sforzo di riflessione, di tensione verso un miglioramento. Per paradosso la situazione non migliora nemmeno quando il dirigente generale viene ad essere esaudito nella richiesta di creare un Servizio legale all'interno del Dipartimento, con risorse dedicate. Infatti, dopo qualche tempo, viene ad essere creata una struttura organizzativa interna che si sarebbe occupata di contenzioso. Ma tale struttura si limiterà, nei fatti, a ricevere i ricorsi, farli istruire dal solito Servizio che si occupa di autorizzazioni, e a trasmettere le relazioni ricevute all'Avvocatura. Insomma, anche quando si interviene con dei cambiamenti, se questi non sono reali e non affrontano alla radice le sacche di malfunzionamento, si rischia, come in questo caso, di aggravare la situazione invece che sollevarla. Questa vicenda ci permette di riallacciarci alla critica iniziale che abbiamo svolto sulla risposta cercata dall'Amministrazione nel semplice aumento dell'organico, fatto che in sé e per sé può essere anche neutro o addirittura dannoso. Gli organici vanno strutturati, guidati, coordinati, seguiti e indirizzati.

Se nessuno conosce la direzione di marcia, o chi la conosce non la comunica agli altri soggetti appartenenti all'organizzazione, difficilmente ci si potrà trovare sulla stessa strada. Fuor di metafora, se non si stabiliscono regole chiare, una amministrazione arranca e non è produttiva. L'attuale assetto organizzativo e strutturale dei dipartimenti regionali risulta essere molto rigido, ingessato in articolazioni che si fa fatica a modificare, che non sono orientate verso l'esterno, verso le risposte da dare in un'ottica funzionale di servizio, ma più spesso sembrano guardarsi al loro proprio interno, a favorire l'interlocuzione con gli stakeholder interni invece che esterni. In particolare, le varie direzioni generali sembrano molto attente più alla ricerca di equilibri interni con la dirigenza di medio livello che come disporre una organizzazione efficace delle risorse umane affidate. La stessa strutturazione del personale, diviso in due grossi comparti, quella del personale dirigenziale e quella del personale non dirigenziale, crea all'interno dell'amministrazione due distinte comunità di lavoro, con abissali distanze sul piano comunicativo, delle prospettive di carriere, dell'incentivazione economica alla produttività, alle relazioni con il mondo esterno e con quello interno. Rivendicare maggiori livelli di efficacia ed efficienza, senza aver preliminarmente esaminato gli aspetti organizzativi attuali, senza individuare forme di coinvolgimento e di motivazione di tutto o, almeno, gran parte del personale e non solo di un piccolo comparto, significa continuare a fare retorica sul mondo del lavoro pubblico in generale, e quello regionale in particolare. Esistono infatti in amministrazione grosse percentuali di lavoratori che tendono a dare il minimo, e che si sentono perfettamente legittimati in questa loro forma mentis dall'andamento generale della politica e dei vertici amministrativi, ma ci sono anche risorse interne che potrebbero fare la differenza, perché dotati di capacità e di esperienza e, se motivati, dello spirito di servizio adatto per garantire una maggiore produttività.

Un caso assai singolare che abbiamo potuto osservare è legato alla vicenda dell'autorizzazione di un parco fotovoltaico su serre che avrebbe dovuto costituire il più grande impianto, con queste caratteristiche, in Europa. Tra i documenti ufficiali si rinviene la Deliberazione di Giunta n. 324/212, che costituisce a nostro modo di vedere la cartina di tornasole sulla gestione della *policy* fortemente influenzata dalla *politics*. Con tale atto il Governo autorizza formalmente l'ufficio addetto all'esame delle istanze di autorizzazione ad una deroga al principio generale dell'ordine cronologico dell'esame delle istanze. In realtà, la deroga viene chiesta e concessa ai sensi di un regolamento sulla trasparenza, di cui al

D.A. Funzione pubblica del 15 dicembre 2011, che prevede all'art. 16 il rigoroso e obbligatorio rispetto dell'ordine cronologico, nell'esame delle pratiche, che solo in caso di accertati motivi di urgenza può essere violato. Precisiamo che in realtà già esistevano varie norme speciali, derivanti dalla legge nazionale e dalle linee guida, che imponevano l'esame in ordine cronologico, ma non ci addentriamo nella disamina. A noi interessa che dall'esame del processo di questa pratica si enuclei qualcosa di significativamente interessante per la ricerca di quei meccanismi che svelano una realtà. Innanzitutto, il citato art. 16 non parla di un rinvio al Governo per l'accertamento e/o l'autorizzazione per l'effettuazione di una deroga all'ordine di esame delle istanze, asseritamene già costituito. Il citato decreto attribuisce tale facoltà al responsabile del procedimento, che nell'Amministrazione regionale è quasi sempre un dirigente. In questo caso, invece, il responsabile del procedimento scrive una nota, la fa condividere al dirigente generale, che la trasmette all'assessore, che la trasmette alla Giunta. Preme puntualizzare la sola circostanza che nel caso di fattispecie, l'assessorato all'Energia era retto ad interim dallo stesso presidente della Regione, l'on. Lombardo. A ben guardare il merito della richiesta, emerge un motivo di "urgenza" legata ad una particolare attenzione alle preoccupazioni occupazionali manifestate da un assessore comunale, competente per territorio, che firma una nota di accompagnamento ad una istanza di un progetto privato per sottolinearne il pregio. Abbiamo dunque un input originariamente politico territoriale, che viene trasmesso alla burocrazia, che lo ritrasmette alla massima sfera regionale, che lo ritrasmette alla burocrazia per l'adozione finale dell'atto. Ma è chiaro che la decisione di adottare un tale atto e di seguire un tale procedimento non può che essere ricondotto alla sfera politica, che poi utilizza la burocrazia per la formalizzazione di decisioni già prese altrove.

Occorre fare solo una considerazione in merito a cosa intendiamo riferirci quando parliamo di influenza di *politics*. Il termine utilizzato non designa un concetto astratto, ma viene attribuito alle azioni di *determinate personaggi* che appartengono al mondo della politica. Dalla nostra osservazione emergono concrete azioni portate avanti principalmente da settore ben identificati delle maggioranze di governo. Altra notazione, sempre a carattere generale, riguarda il fatto che in alcuni casi, i rappresentanti ufficiali di una *policy*, non essendo detentori di un personale peso politico pari o superiore a quello detenuto da altri soggetti politici, non riuscivano a influenzare le stesse *policy* tanto quanto altri soggetti politici. In ultima istanza, è sempre possibile poter capire quale soggetto politico possa avere

qualche influsso sull'implementazione di una *policy*, e questi soggetti nel periodo di osservazione non sono mai rientrati all'interno delle formali cariche istituzionali, ma al di fuori spesso anche dei partiti, in una logica di governo presidenziale che tende a creare e/o affermare il proprio consenso dall'alto, utilizzando gli strumenti dell'amministrazione.

L'osservazione del fenomeno dal punto di vista del piccolo imprenditore è, se possibile, ancora più desolante. Come già accennato, l'osservatore ha potuto giovare sia del punto di vista del funzionario, sia di quello di piccolo imprenditore che ha partecipato alla redazione di un progetto di sviluppo.

Dopo aver fatto elaborare un progetto ad hoc a uno studio professionale specializzato nel settore, nel 2010 si presenta un'istanza tendente ad ottenere la prevista e necessaria approvazione. Inizia da allora una incredibile serie di ritardi, di variazione sia della normativa che degli incentivi assicurati al settore, che hanno fatto sì che solo nel 2014 il progetto è stato approvato, e non dall'Amministrazione regionale, ma da un ente locale. Basti solo soffermarsi sull'incredibile quantità di tempo necessaria per vedere accolta un'istanza di investimento (1.460 giorni contro i 120 giorni previsti dalla legge), per rendersi conto dello stato fattuale dell'Amministrazione. In tutto questo tempo, oltre ad aver perso dei soldi per sostenere i costi dell'iniziativa, è nel frattempo venuto a mancare l'interesse economico a realizzare l'opera. Un'opera che, parimenti a tutte quelle presentate per tempo in assessorato, non attingeva a finanziamenti pubblici, ma puntava a mettere in circolo finanziamenti degli investitori. Ma tralasciando gli aspetti economici, quello che ha impressionato è la totale mancanza di attenzione da parte dell'Amministrazione, l'assoluto silenzio sull'istruttoria e sui possibili tempi di esame e approvazione. Di positivo, se così possiamo dire, non si è mai prospettata l'ipotesi di particolari richieste di natura illecita da parte di chicchessia, e di questo ne diamo testimonianza. In sostanza, oltre all'analisi dei dati sulle istanze che di seguito faremo, appare personalmente accertato che a causa di una cattiva *policy* regionale, molte istanze di investimento non hanno visto la luce, e questo dato, se confrontato con il dato nazionale della perdurante crisi economica che soffoca il tessuto economico dell'Italia, conduce a delle riflessioni amare sul ruolo della *politics* nei moderni sistemi democratici.

Di seguito riportiamo alcuni dati quantitativi che fotografano la realtà amministrativa studiata, indicando quale il flusso in ingresso e quale quello in uscita, le distribuzioni provinciali dei flussi ecc.

ANNO	ISTANZE	AUTORIZZAZIONI UNICHE (D.R.S.)
2006	147	40
2007	195	59
2008	707	41
2009	454	56
2010	140	177
2011	65	164
2012	22	108
2013	3	75
Totale	1733	720

PROVINCE	ISTANZE (2006/2013)	AUTORIZZAZIONI UNICHE (2006/2013)
PALERMO	212	89
TRAPANI	234	90
AGRIGENTO	253	137
CALTANISSETTA	115	42
ENNA	51	37
RAGUSA	240	119
SIRACUSA	250	97
CATANIA	265	72
MESSINA	68	23

Come si evince dalle tabelle riportate, negli anni di interesse 2006/2013, si riesce a processare e produrre degli output solo per il 44,5% degli input.

CAPITOLO 13: Analisi delle interviste.

Grande parte dell'acquisizione dei dati e delle informazioni fanno parte di un piano di interviste libere condotte dal sottoscritto nel periodo di ricerca. Le interviste sono state realizzate negli anni 2012/13, con lo scopo di approfondire il quadro interpretativo che ci si era costruito sul fenomeno in esame e per raccogliere i punti di vista di diversi protagonisti o testimoni privilegiate della *policy*. Premettiamo, prima di parlare delle tecniche utilizzate, che originariamente il piano di ricerca prevedeva tutta una serie di interviste tale da coinvolgere la gran parte dei responsabili delle politiche energetiche in Sicilia per il periodo considerato. Purtroppo non è stato possibile completare l'intero piano di interviste programmato, per indisponibilità degli interlocutori. In particolare, non hanno mai dato riscontro alle innumerevoli richieste gli ex assessori regionali all'energia, da Gianni fino al magistrato Marino, così come non hanno risposto all'invito svariati dirigenti generali e deputati all'Assemblea regionale siciliana. Ma non per questo riteniamo meno solido il nostro lavoro, che come visto si basa su diverse fonti di prova, tutte pubbliche e tutte verificabili, secondo i canoni *mainstream* della ricerca sociologica qualitativa. Il lavoro di ricerca dei contatti e delle richieste è stato svolto in prima persona dal ricercatore, che non ha potuto giovare di nessuna rete istituzionale o ente di ricerca di supporto. Malgrado il piano non sia stato completato, come dimostreremo nelle conclusioni del lavoro, molto utili sono stati invece gli elementi raccolti dai rimanenti stakeholder e protagonisti del filone di ricerca. Lo strumento all'uopo utilizzato è stato dunque l'intervista in profondità, a schema libero, che tende a lasciare quanto più spazio possibile all'interlocutore, che non contraddice con diverse valutazioni o punti di vista, ma al limite innesca la discussione che poi procede su binari liberi. L'interesse è stato rivolto ad acquisire non solo narrative, importantissime, ma il sistema di valori che i vari interlocutori hanno utilizzato durante il vissuto della narrativa. Ma benché libera nello schema, le interviste sono state tutte dirette ad un fine ben preciso e dichiarato all'atto della presentazione: acquisire informazioni utili sulla politica regionale in campo energetico e, specialmente per i diretti protagonisti, a sollecitare la ricostruzione dell'implementazione della stessa.

Secondo Corbetta, l'intervista qualitativa "*può essere vista come il corrispondente, sul versante dell'interrogare, di quanto l'osservazione partecipante rappresenta sul versante*

dell'osservare²⁰⁸. E anche se l'immersione che il ricercatore compie con questa tecnica non è "profonda" quanto l'immersione con l'osservazione, è pur vero che "l'obiettivo di fondo resta comunque quello di accedere alla prospettiva del soggetto studiato: cogli le sue categorie mentali, le sue interpretazioni, le sue percezioni ed i suoi sentimenti, i motivi delle sue azioni"²⁰⁹. Il nostro autore definisce l'intervista come una conversazione: "a) provocata dall'intervistatore; b) rivolta ai soggetti scelti sulla base di un piano di rilevazione e c) in numero consistente, d) avente finalità di tipo conoscitivo, e) guidata dall'intervistatore, f) sulla base di uno schema flessibile e non standardizzato di interrogazione"²¹⁰. Nel nostro caso abbiamo utilizzato questa tecnica procedendo ad effettuare delle interviste libere in profondità, senza l'utilizzo di alcuna traccia o domande preconfezionate, evitando di parlare il più possibile e di trasmettere dunque pensieri ed emozioni, riservandoci un ruolo di ascoltatori attenti e interessati, registrando l'intera conversazione e trascrivendola integralmente. Tecnicamente possiamo parlare di interviste non strutturate, dove "neppure il contenuto delle domande è prestabilito, e può variare da soggetto a soggetto"²¹¹. Marradi²¹² ci ricorda che "l'intervista in profondità, non direttiva"²¹³ si propone di ricostruire la personalità e il quadro cognitivo valoriale dell'intervistato²¹⁴. L'intervista non strutturata implica che l'intervistatore affronti gli argomenti man mano che emergono dalla conversazione²¹⁵ o ci si avvalga di una lista di temi. La situazione non direttiva implica infatti che l'intervistatore si ponga in una condizione di ascolto...". Le nostre interviste sono state tutte effettuate con domande aperte, ben consapevoli dei rischi di distorsione nella registrazione, ma coscienti dei vantaggi offerti dalla spontaneità delle stesse e dall'arricchimento cognitivo che deriva proprio dall'uso di testimoni privilegiati. La trascrizione delle stesse viene allegata al presente lavoro. Di seguito cercheremo di enucleare i punti focali che a noi servono per riportare le acquisizioni con questo strumento in comparazione ai dati già raccolti con altri strumenti e/o fonte di informazione.

²⁰⁸ P. Corbetta, *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, IL MULINO, Bologna, 1999, p. 405.

²⁰⁹ Ibidem, p. 405.

²¹⁰ Ibidem, p. 405.

²¹¹ Ibidem, p. 417.

²¹² R. Fideli - A. Marradi, Voce *Intervista*, Enciclopedia Treccani delle scienze sociali, 1996.

²¹³ G. Statera, *Metodologia della ricerca sociale*, Palumbo, Palermo, 1982.

²¹⁴ M. C. Pitrone, *Il sondaggio*, F. Angeli, Milano, 1984.

²¹⁵ H. Becker - B. Geer, *Participant observation and interviewing: a comparison*, in *Human organization*, 1957, XVI, 3, pp.28-32.

Iniziamo dal dato della valutazione della situazione organizzativa, cioè della macchina chiamata ad implementare le policy. Dall'intervista dell'attuale responsabile del Servizio che gestisce le autorizzazioni ai nuovi impianti di energia rinnovabile veniamo a sapere che " *Al momento del mio insediamento alla direzione del Servizio III DRE, ho trovato una situazione disastrosa perché vi era nell'archivio una giacenza di circa 1400 pratiche ancora da verificare attraverso non solo la Conferenza dei Servizi, ma proprio ancora da istruire, ritengo che questo sia da attribuire al fatto che la Regione si è trovata impreparata a fronteggiare l'improvviso ed enorme mole di istanze pervenute per l'autorizzazione degli impianti sopra citati*". Prosegue aggiungendo delle considerazioni sul presente, non solo sulla pregressa situazione: " *Devo dire che del personale che ho trovato al momento del mio insediamento oggi non è rimasto quasi nessuno, questo perché l'Amministrazione ha adottato una politica di rinnovamento. Va sottolineato il fatto che la struttura è stata sempre sottodimensionata rispetto alle esigenze del Servizio. Ritengo che il Servizio dovrebbe avere almeno tre dipendenti che si occupano di ogni provincia che, unitamente al personale di supporto e di segreteria, mi fanno stimare in 40 il numero minimo; ad oggi siamo in 13, quindi meno della metà*"²¹⁶. Un altro importante dirigente della Regione siciliana, responsabile delle autorizzazioni di tutte le linee elettriche che necessariamente interessano i nuovi impianti produttivi e che da anni ha sempre seguito la nascita e lo sviluppo delle centrali di produzioni a fonte rinnovabile, ci fa sapere che " *All'inizio dello sviluppo delle istanze per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili l'Amministrazione non era preparata, il massimo di efficienza si è raggiunto scadenando e calendarizzando le conferenze di servizio, questo a partire dall'ultimo anno e mezzo. Agli inizi, si era verificata una accentuata confusione anche sulle competenze degli uffici che dovevano rilasciare le richieste autorizzazioni. Con il PEARS, bene o male, si è riusciti a chiarire qualche aspetto procedurale*"²¹⁷.

Si dimostra la coscienza del malfunzionamento delle strutture, almeno fino all'inizio del 2011 dove si tenta di dare una nuova linfa, almeno dal punto di vista organizzativo. Nella lettura fornita dalla dirigente che precede questa "nuova fase" vi è invece la manifestazione di impotenza nell'affrontare il lavoro di gestione dei programmi di policy, dovuta ad un non previsto aumento del carico di lavoro: " *Bisogna considerare che in solo anno, nel 2008, si passa da uno storico di 100 istanze a oltre 1000. Dunque l'amministrazione regionale non*

²¹⁶ Vedi intervista all'ing. Tinnirello, allegata in appendice.

²¹⁷ Vedi intervista dott. Rando, allegato in appendice.

era assolutamente pronta ad affrontare l'impatto della domanda innescata dall'erogazione degli incentivi statali."²¹⁸ Nel racconto di un rappresentante sindacale responsabile del settore energia vi è ancora la conferma della mala burocrazia: "*Sulle autorizzazioni si è creato tutto un caos, mancavano le numerazioni del protocollo ecc. I settori di energia e rifiuti purtroppo sono settori molto inquinati dal malaffare.*". In questo, per la prima volta affiora il dubbio che non si tratti solo di mala burocrazia, ma che vi siano possibili inquinamenti del "malaffare". Dalla testimonianza di uno dei massimi dirigenti regionali del settore energetico, che ricopre la carica di energy manager, vi è la chiara rappresentazione dei fatti narrati, in piena sintonia con quanto già documentato: "*Il tutto è poi aggravato dalla presenza di una macchina amministrativa regionale debole e non in linea con le sfide richieste. Basti pensare al caos determinatosi nel 2009/2011 intorno alle richieste di autorizzazione unica in funzione degli incentivi alla produzione; le pratiche vennero ammassate senza neanche essere protocollate. Nacque allora anche un vero e proprio mercato dei progetti già approvati, aprendo un circuito non certo trasparente e poco efficiente. Bisognerebbe intervenire con uno snellimento delle procedure e con testi unici in materia di impianti elettrici*"²¹⁹.

Dato dunque per sufficientemente condiviso il giudizio critico sulle strutture chiamate ad implementare la *policy* energetica, punto fondamentale su un'analisi della *policy* stessa, passiamo ad analizzare un altro punto centrale, ovvero l'impatto avuto dalla normativa di settore sullo sviluppo delle energie rinnovabili. Dall'attuale dirigente responsabile del settore traiamo i seguenti giudizi: "*Con il PEARS il legislatore regionale si pone l'obiettivo principale di delimitare e sottoporre a controllo un settore che rischiava di sfuggire di mano. Volendo dare una valutazione a circa quattro anni di distanza dall'adozione del PEARS, possiamo dire che sicuramente c'è stato un maggiore controllo sull'impatto di questi impianti sull'ambiente e sul paesaggio. Ma contestualmente questo ha comportato un rallentamento della marcia di sviluppo delle rinnovabili, per cui non saprei dire se l'obiettivo del 20-20-20 verrà raggiunto. Il nuovo regolamento non tiene conto e non si preoccupa del raggiungimento di questi obiettivi, ma soltanto dell'iter procedurale autorizzativo.*" E che "*Si possiamo dire che l'assenza di una normativa specifica per il settore, in Sicilia, ha all'inizio favorito lo sviluppo del settore; quando viene adottato il PEARS vengono fissati dei paletti*

²¹⁸ Vedi intervista dott.ssa Marcenò, allegato in appendice.

²¹⁹ Vedi intervista ing. Cocina, allegato in appendice.

per lo sviluppo dell'eolico."²²⁰Dunque, a giudizio di uno dei maggiori responsabili di questo settore di *policy*, la normativa regionale interviene per porre un freno, limitare e controllare lo sviluppo di un settore che sembrava inarrestabile. Di questa impressione, come visto, non esiste traccia in nessuno dei documenti ufficiali analizzati nei capitoli precedenti, ma risulta essere molto vicina al comune sentire sulla realtà fattuale. Giudizio quasi identico viene espresso dal precedente dirigente responsabile: " *Nel 2007 venne elaborato un disegno di legge per il recepimento del D.lgs. 387/2003, ma non si concluse. Non vi era infatti molto interesse del mondo politico attorno alle questioni energetiche. Nel 2008, con l'avvento del Governo Lombardo, si tende ad operare un blocco sull'eolico.* " ²²¹ Nel giudizio espresso dal dirigente sindacale troviamo la seguente realtà: " *Anche il PEARS nasce inizialmente con un ragionamento con Rifkin, anche se poi il dialogo si interrompe. Infatti Rifkin non ha condiviso il risultato finale del Piano, dissociandosi completamente. Il PEARS è stato caratterizzato da una elevata presenza di errori, condita con l'incapacità di darsi obiettivi e di programmare interventi.*"²²² Il giudizio sugli atti di programmazione regionale è netto: " *Quello che non ha funzionato è il PEARS. Il PEARS, dopo una gestazione molto travagliata, nasce già vecchio, non aggiornato al contesto, ma le vere criticità sono state portate dalla delibera di Giunta che approva il Piano. Quel piano fu una ricognizione al 2008 dello stato dell'arte, non capendo quello che a breve sarebbe successo sulle rinnovabili. I pochi sani principi trasfusi, alla fine non hanno avuto alcuna applicazione concreta (formazione, ruolo delle famiglie e degli enti locali ecc.). Per esempio, il fondo di rotazione rivolto alle famiglie, non fu poi applicato e tutto sfumò. Il boom del fotovoltaico è dovuto agli incentivi, non certo ad una programmazione di politiche regionali, né dall'utilizzo di fondi comunitari. Le criticità del PEARS sono dovute, innanzitutto alla mancanza di una valutazione ambientale strategica, errore fondamentale su quei tipi di documenti, senza alcun coinvolgimento delle parti sociali, senza far intervenire l'Assemblea regionale, e quindi l'organo legislativo. Noi non fummo minimamente coinvolti ad una discussione, né intervenimmo in alcun tavolo di concertazione perché attivati".*²²³ In questo caso ci si lamenta anche della procedura seguita che, a fronte della dichiarata disponibilità ad ascoltare gli stakeholder, in effetti non c'è stato alcun coinvolgimento delle varie sociali. L'energy manager valuta non sufficiente l'attenzione

²²⁰ Vedi intervista ing. Tinnirello, allegato in appendice.

²²¹ Vedi intervista dott.ssa Marcenò, allegato in appendice.

²²² Vedi intervista dott. La Rosa, allegato in appendice.

²²³ Vedi intervista dott. La Rosa, allegato in appendice.

rivolta al settore dal legislatore, infatti: *"Dobbiamo però essere consapevoli della mancanza di sensibilità della classe politica, basti considerare che all'ARS non giace alcun disegno di legge in materia di energia."*²²⁴ Nel racconto di un libero professionista che ha lavorato nel settore sin dal suo nascere, vediamo che *" Negli anni 2000 in Sicilia si inizia a dare un ordine alla materia con una serie di decreti assessoriali emanati dall'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente, che stabilivano dei criteri per installare gli impianti. L'approccio seguito è giusto, ma alcune disposizioni hanno trasformato un processo industriale in un processo amministrativo. Mentre prima si studiavano i siti, ai fini della produttività, dopo la maggiore attenzione è stata rivolta agli aspetti amministrativi. Il focus si è spostato sull'ottenimento dell'autorizzazione. Questo prima che intervenisse la D. Lg. 387/2003. Anche se l'approccio, o meglio lo spirito che anima queste regolamentazioni è corretto, nei fatti si introducono dei vincoli che alla fine trasformano un processo industriale in un processo amministrativo; si innesca quel meccanismo per cui diventa più importante la possibilità di arrivare comunque ad autorizzazione, anche a prescindere dall'approfondimento tecnico dell'investimento."*²²⁵ Quest'ultimo professionista, pur ricordando che chiaramente in questo settore quello che muove prioritariamente l'interesse degli imprenditori è la conformazione del territorio e non della normativa, riconosce però che alla luce della sua esperienza: *"In Sicilia si approva finalmente il PEARS, che in gran parte è uno studio sul territorio e che non crea certo problemi, ma con la delibera di approvazione del PEARS vengono introdotte dei criteri che non hanno riscontro in nessun'altra regione italiana, e che sono stati oggetto di un lunghissimo contenzioso con le imprese; e poi tradisce una certa confusione, sfiorando in alcuni casi il ridicolo (come nel mini eolico). Sostanzialmente l'impatto sul complesso degli attori che girano attorno allo sviluppo delle rinnovabili è sicuramente negativo. Quest'insieme di vincoli agisce negativamente sullo sviluppo del mercato, Il PEARS impatta negativamente anche perché interviene in un momento storico in cui la domanda di investimenti è già matura, esistono già istanze presentate che gli uffici bloccano, in attesa dell'adozione delle nuove regole che, una volta emanate, richiedono agli operatori di uniformarsi, oggi per allora. A me risulta che in seguito alla confusione normativa creata, molti operatori stranieri, di grosse dimensioni, fuggono dalla Sicilia"*²²⁶. Parimenti un giudizio critico viene espresso da un docente universitario che si è occupato delle problematiche

²²⁴ Vedi intervista ing. Cocina, allegato in appendice.

²²⁵ Vedi intervista ing. Scimonelli, allegato in appendice.

²²⁶ Vedi intervista ing. Scimonelli, allegato in appendice.

ambientali ed energetiche: " *Il Piano Energetico e ambientale regionale dovrebbe essere anch'esso rivisto, infatti sembra nato vecchio ed oggi non è pronto per raccogliere le nuove sfide...Una nuova legislazione sul settore energetico dovrebbe, per esempio, pensare di delegare molte più funzioni a comuni e province, garantendo al contempo misure che garantiscano la massima trasparenza dei passaggi. Le criticità vanno superate con obiettivi chiari e trasparenti.*"²²⁷ Anche sul punto dell'impatto delle regole che esprimono la *policy* regionale c'è un'unanime giudizio critico.

Analizziamo un ultimo punto, cercando di enucleare le affermazioni che afferiscono al rapporto tra politica e amministrazione. Secondo un importante dirigente, fino ad un preciso momento storico ci sarebbe stato un forte "interessamento" politico, che poi va però a scemare: " *Da un punto di vista politico, molti deputati si sono interessati della materia del settore, devo dire che l'interesse è stato molto forte fino a quando non sono sorti i noti problemi del caso Vitrano, che hanno eliminato del tutto l'interesse politico verso questi argomenti. Questi fatti hanno creato un netto distacco del mondo politico dal mondo amministrativo.*"²²⁸ Un'altra importante dirigente, che ha retto le sorti dell'implementazione delle politiche energetiche dal loro nascere fino al dopo scandali del fotovoltaico, ci ricorda un fatto davvero singolare che si è potuto registrare, e cioè il fatto di governi regionali che da un lato non adottato atti per esprimere un chiaro indirizzo politico, però dall'altro lato agiscono sulle leve dell'amministrazione per imporre le proprie *vision* sulla materia: " *Nel 2008, con l'avvento del Governo Lombardo, si tende ad operare un blocco sull'eolico. Nel 2008 si registrano anche i primi arresti di imprenditori dell'eolico. Nello stesso anno la Giunta di Governo sospende tutte le autorizzazioni uniche in attesa del Piano. Piano che viene adottato nel 2009, come strumento di programmazione e vengono stabilite con delibera di Giunta le linee guida che serviranno ad orientare le procedure autorizzative degli impianti*"²²⁹. I blocchi in verità saranno anche altri e, fatto davvero singolare, procederanno anche con il nuovo governo succeduto a quello di Lombardo. Il modo più comune sperimentato per bloccare le attività è stato rinvenuto nel non convocare formalmente le conferenze di servizi, ovvero l'istituto pensato dalla normativa quale sede di semplificazione e di composizione dei vari interessi dell'Amministrazione. Non potendo esprimere idee

²²⁷ Vedi intervista prof. Angelini, allegato in appendice.

²²⁸ Vedi intervista ing. Tinnirello, allegato in appendice.

²²⁹ Vedi intervista dott.ssa Marcenò, allegato in appendice.

chiare, semplicemente si bloccano tutte le attività. Un'idea molto chiara e forte la esprime un dirigente sindacale che parla di " *Si il sistema è stato molto caotico, addirittura la giunta interveniva anche a seguito delle conferenze di servizio, decidendo nei casi di non unanime accordo. È sembrato che le imprese in grado di addentrarsi nei meccanismi burocratici ovvero ben supportate politicamente abbiano trovato un sistema più semplice. Sono mancati dei meccanismi di controllo in grado di scongiurare le speculazioni nel settore... In effetti le furbizie nel settore fotovoltaico ed eolico sono state tantissime. Non è stata attivata alcuna barriera per i furbi, come il caso Nicastrì dimostra. Tutto questo avviene perché mancavano le norme adeguate*". Il dirigente regionale che invece si occupa degli obiettivi strategici e delle valutazioni della performance ci dice che "*Il discorso della separazione tra politica e amministrazione è ormai un concetto vecchio. Questa separazione ha implicato che i vertici amministrativi sono di totale fiducia della politica. Concretamente, il concetto dello spoil system, fa sì che si crea un corto circuito*"²³⁰. Affidiamo al professionista del settore le amare conclusioni "*Le critiche al fotovoltaico non reggono. La colpa della Regione è quella di non aver incentivato e semplificato il procedimento, rinunciando ad uno sviluppo economico alla portata di mano. Miopia politica che non ha capito che si trattava di un'occasione di sviluppo, stabilendo cosa era consentito e cosa era vietato, togliendo tutti i ritardi.*"²³¹

²³⁰ Vedi intervista dott. Lo Tennero, allegato in appendice.

²³¹ Vedi intervista ing. Scimonelli, allegato in appendice.

CONCLUSIONI

Al termine del lavoro di ricerca si possono avanzare alcune considerazioni conclusive, espresse nei termini di una ipotesi di valutazione formulata sull'oggetto di indagine, al fine di poter trarre degli utili elementi di miglioramento delle performance del settore. Chiaramente il presente lavoro risente del fine per il quale è stato pensato, ovvero un lavoro rivolto al mondo accademico dove tanta parte viene dedicata alla discussione dei metodi e delle tecniche, nonché a dimostrare il grado di maturazione di alcune aree tematiche da parte del ricercatore.

Occorre ricordare quale è stato il settore attenzionato: analizzare l'implementazione della *policy* energetica della Regione siciliana, focalizzando l'attenzione sul particolare ramo delle iniziative intraprese nel campo dello sviluppo della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Si è cercato di registrare la reazione di quest'importante ente pubblico nei confronti delle sollecitazioni che, in maniera non sempre coordinata e sinergica, sono intervenute da parte di organismi internazionali e nazionali. In particolare, si è cercato di ricostruire come la Regione ha in parte affrontato il tema della riduzione della Co2, ma più nel dettaglio siamo entrati a vivisezionare gli atti e i comportamenti tenuti nei confronti della predisposizione dell'apparato servente necessario a consentire a privati cittadini e imprese di poter attingere ai generosi incentivi che lo stato italiano ha riconosciuto, in vari modi, ai produttori di energia elettrica da fonte rinnovabile dall'inizio degli anni 2000 fino ad oggi. Tra non molto, infatti, gli stessi incentivi verranno a cessare, dopo avere subito innumerevoli e incessanti decurtazioni. Insomma per una decina d'anni si è aperta, sul territorio nazionale, una formidabile finestra di opportunità tesa ad incentivare lo sviluppo, ma anche la competizione tra territori. Il nostro compito è stato dunque quello di poter analizzare in chiave comparata le varie performance territoriali, cercando poi per gradi di risalire ad eventuali "meccanismi" che hanno favorito ovvero ostacolato il presunto sviluppo del settore di interesse.

Innanzitutto, ci siamo chiesti se fosse possibile dare una risposta esaustiva, e in che termini, alla domanda conoscitiva che ci ponevamo all'inizio del percorso di ricerca. Quale giudizio è possibile formulare sulla *policy* energetica della Regione siciliana? Procediamo con ordine. Come si dimostra facilmente dall'esame degli elaborati, dai grafici e tabelle riportate nell'apposita sezione, la Sicilia, regione d'Italia maggiormente dotata di radiazioni solari (vedi

tab. n. 5), ha solo il 6,7% del totale nazionale degli impianti fotovoltaici e produce, prendendo ad esami dei dati GSE a consuntivo 2012, solo l'8% della produzione totale nazionale, risultando la sesta regione del Paese, sia per numero di impianti, che per potenza installata, che di produzione. La Sicilia risulta anche sesta nella graduatoria regionale in termini di percettore di incentivi sul fotovoltaico. In questa particolare graduatoria viene scavalcata non solo da una regione altrettanto dotata naturalmente come la Puglia, ma anche da Lombardia, Emilia Romagna, Veneto e Piemonte. Per quanto concerne invece l'eolico, la stessa regione è invece ai vertici della graduatoria, ma in questo settore la competizione non è nazionale, ma è limitata a sole quattro regioni. Per quanto concerne i dati sul fotovoltaico, le ragioni o "cause" di una bassa performance possono essere diverse. Esclusa la dotazione naturale, che anzi abbiamo visto essere un punto di forza e di notevole vantaggio competitivo, le principali ragioni possono essere rintracciate sia nella bassa disponibilità endogena di imprenditori pronti a cogliere le opportunità offerte da un settore emergente, come prospettato dal Rapporto della Svimez-SRM, sia dalla bassa qualità della programmazione politica e della produzione normativa, congiunta alla bassa qualità di un apparato burocratico chiamato all'implementazione, come abbiamo cercato di documentare con la nostra ricerca. Se è infatti vero che in Sicilia ci si è trovati con scarsi capitali disponibili, è pure vero che, come dimostrato, a fronte di alcune migliaia di richieste provenienti anche da gruppi non endogeni, si è riuscito a processare e autorizzare solo una parte limitata di tali richieste, perdendo dunque possibilità di investimenti sul territorio. E questo dato è vero non solo per gli anni del "caos", ma ancora oggi, mentre ci apprestiamo a chiudere i risultati della ricerca, apprendiamo da fonti di stampa della impossibilità per un importante gruppo di effettuare un investimento di oltre 65 milioni di euro in virtù del mancato rilascio di un parere propedeutico all'autorizzazione.

In particolare sono emersi sia dei ritardi della Regione siciliana, sempre in confronto comparato con le altre regioni, in termini di predisposizione di atti programmatori, sia l'assenza di richiesti interventi legislativi di settore. Il fattore tempo ci è sembrato assumere un'importanza decisiva in un settore esposto a confrontarsi, da un lato, con una velocissima obsolescenza delle tecnologie impiegate e, dall'altro, da una continua rimodulazione delle risorse economiche dedicate. Intervenire in ritardo, non effettuare scelte compiute, chiare e trasparenti che delimitino i compiti e i ruoli delle varie istituzioni territorialmente chiamate a svolgere un ruolo, comporta necessariamente storture per l'ordinato sviluppo di un settore.

Dall'analisi dei vari grafici riportati, che sintetizzano l'evoluzione nel corso del tempo di numero di impianti e correlate produzioni, si evince come i punti di massimo sviluppo vengano raggiunti dalle regioni principali *competitor* in anticipo di almeno un anno, o anche due, rispetto la Sicilia. In poche parole, il vantaggio competitivo acquisito dalle regioni che risultano ad oggi più sviluppate da un punto di vista di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabile, è stato "speso" nell'acquisire notevoli vantaggi non appena si è presentata l'occasione opportuna legata agli incentivi statali.

Dalla comparazione emerge che all'attivismo normativo della maggioranza delle regioni, ha fatto da contraltare una striminzita attività regolamentare da parte dell'ente osservato. In particolare, dal confronto comparativo risulta che nessun'altra regione ha seguito il particolare percorso voluto dai policy maker in Sicilia. Tutte le regioni oggetto d'indagine hanno utilizzato le proprie prerogative legislative e programmatiche, e tutte hanno voluto vedere nel settore energetico un'importante volano per lo sviluppo economico territoriale. Ma il confronto con le altre realtà non si può certo fermare ad un mero aspetto numerico o quantitativo. Il vero problema è che l'apparato regolamentare predisposto dalla nostra Regione è stato qualitativamente non all'altezza degli altri enti, con l'aggravante che gran parte di questo sistema di fonte secondaria è stato nel tempo attaccato più volte dal giudice amministrativo, con esiti sempre sfavorevoli all'ente regionale. In realtà si è pure dovuta attendere una decisione della Consulta per affermare che la fattispecie della produzione dell'energia elettrica non rientra tra le competenze legislative esclusive della regione, così come più volte assertivamente proclamato, ma tra le competenze ripartite tra stato e regioni. Ma questo accertamento è sufficiente per dichiarare che la policy è stata in parte inficiata nel suo sviluppo? Che prove abbiamo a sostegno della tesi che erano possibili margini di migliori performance? Per rispondere a queste domande premettiamo che per performance del settore non abbiamo considerato dei dati qualitativi afferenti la produzione normativa e/o regolamentare-programmatica delle regioni. Ci siamo rivolti invece ai dati quantitativi di *outcome* forniti da Gestore Servizi Elettrici (GSE), che a livello aggregato nazionale possiede una dettagliata conoscenza di tutta la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, sia ai dati di input/output forniti dallo stesso Dipartimento Energia della Regione siciliana. Da tali dati risulta innanzitutto che l'Amministrazione non è riuscita a processare nei tempi e nelle quantità richiesti tutte le istanze tendenti ad ottenere l'autorizzazione alla installazione delle centrali di produzione. Dall'altro lato, in un'ottica se vogliamo

controfattuale, abbiamo dimostrato che a parità e anzi in presenza di minore disponibilità di risorse naturali quali l'irraggiamento solare, altre regioni hanno fatto registrare un maggior numero di impianti autorizzati, una maggiore potenza installata, una maggiore produzione da fonte fotovoltaica, un maggiore introito di incentivi economici sul territorio. Dunque il giudizio di natura critica si basa non su impressioni qualitative, ma su dati certi e quantitativi.

Nella ricerca delle spiegazioni del perché di una tale performance, si è posta particolare attenzione per la predisposizione di un paniere di elementi, derivanti sia dall'analisi teorica di testi di vari settori delle scienze umane, sia di acquisizioni qualitative da fonte diretta, che dall'analisi documentale. In questa parte si riflette la ricerca valutativa svolta in un'ottica realista, ovvero la ricerca dei meccanismi e la descrizione del contesto, cercando di far emergere i punti di interesse e di focalizzare su di essi l'attenzione.

Un altro aspetto emerso, in relazione alla lettura dei dati, afferisce la relazione tra teorie di *policy analysis*, utilizzate in funzione predittiva, e analisi dei dati stessi. Ovvero ci siamo chiesti che cosa sarebbe stato lecito attendersi, in termini di comportamenti di politici mediamente *downsiani*, in relazione alla particolare strutturazione della *policy* oggetto d'indagine? Se questo settore è stato caratterizzato da costi diffusi e benefici concentrati, per utilizzare la celebre distinzione di Wilson, perché si possono intravedere reazioni diverse in ordine alle varie compagini governative delle varie regioni d'Italia? In particolare, per quanto concerne la Regione siciliana, sembra proprio che le teorie wilsoniane non aiutino molto l'analista. Le stesse teorie, però, se applicate ad esempio al comportamento del governo della regione Puglia, sembrano nuovamente fortemente significative. Anche al fine di spiegare tali "divergenze", abbiamo cercato di estendere l'analisi guardando agli effetti che tale policy ha prodotto non solo dal punto di vista delle performance delle prestazioni, ma anche in termini di impatto con la società siciliana e, in particolare, con le organizzazioni criminali di stampo mafioso. Tale analisi è stata agevolata dalla consultazione di migliaia di atti di inchiesta e processuali messi a disposizione dalla Procura della Repubblica di Palermo. Da tali inchieste emerge come il livello amministrativo locale/comunale sia stato facilmente influenzato e come non sia stato difficile, per le organizzazioni criminali, districarsi all'interno dei meccanismi di sviluppo del settore. Tra l'altro, emerge che le organizzazioni criminali vengono in un primo tempo attratte dal settore perché chiamate da imprenditori del Nord a farsi carico di garantire lo sviluppo di progetti di investimento. Successivamente vediamo che invece, tramite la presenza di imprenditori collusi o prestanome, si interviene

direttamente nello sviluppo di proprie iniziative. In particolare, si dimostra che l'accumulo di ritardi in campo legislativo, la complessità e farraginosità di procedure, oltre che scoraggiare e impedire l'ingresso di imprenditori sani nell'arena di settore, fungendo da vere e proprie barriere all'ingresso nel mercato, di contro non sembrano costituire problemi per gli imprenditori collusi, che anzi trovano in un sistema così dato chiare opportunità di sviluppo. Come scrivono Acemoglu e Robinson analizzando il caso messicano, delle barriere all'entrata presenti sul mercato, ma da questo non creati e dipendenti invero da scelte di organizzazione burocratica e politica, *"A seconda dei casi, questi ostacoli possono essere insuperabili, escludendoti da settori economicamente redditizi, oppure rilevarsi i tuoi migliori alleati, se tengono alla porta i tuoi competitor. La differenza tra i due scenari è data ovviamente da chi conosci e chi puoi influenzare e, certo, da chi è possibile corrompere"*²³².

Si è potuto anche documentare, per il tramite di recenti ricerche di settore, che in realtà anche nelle altre amministrazioni regionali non è tutto oro quello che luccica; vi sono quasi ovunque problemi legati al basso rendimento istituzionale, a fenomeni corruttivi, a strutture istituzionali che, mentre esaltano la figura dei presidente di regione e il ruolo della politica, mortificano e imbrigliano il ruolo degli apparati burocratici.

Si sono raccolte le migliori e più recenti interpretazioni sul sottosviluppo del Sud, incentrando proprio sul dato istituzionale, sul cattivo funzionamento delle strutture economiche e politiche, la ragione principale del ritardo di sviluppo, e non tanto su dati afferenti la mancanza di *civismo* delle popolazioni residenti. Ampio rilievo si è dato all'analisi dei dati offerti dall'attività investigativa degli organi chiamati a reprimere i fenomeni mafiosi e corruttivi, notando sia la facilità di infiltrazioni malavitose nel tessuto istituzionale e politico, sia ormai la "consolidata prassi" di gruppi industriali non endogeni di procedere alla ricerca preventiva di interlocutori mafiosi come garanzia per i propri investimenti. A questi racconti abbiamo legato una interpretazione economica dei fattori corruttivi, rintracciando proprio nei settori afferenti la *politics* lo snodo delle tare e delle increspature. Insomma, per dirla in breve, emergono ipotesi che possono far pensare ad un serio problema legato alle classi dirigenti, in prima istanza politiche, ma non solo. Si è ancora potuto rilevare che veramente l'*outcome* di una *policy* è il frutto di diverse concause, e che l'inefficienza politica e la mafia,

²³² D. Acemoglu – J. Robinson, op. cit., p. 49.

anche se attori importanti, non spiegano il tutto. Basti pensare ai ritardi dovuti all'erronea convinzione della dirigenza regionale siciliana sulla potestà legislativa esclusiva della Sicilia in materia di energia, fonte di ritardi e di contenziosi risolti solo di recente dalla Suprema Corte. O anche ricordare i conflitti interni alle strutture burocratiche regionali che, non curanti della necessità di fornire risposte certe in tempi brevi, hanno portato avanti una scientifica ricerca di protezione di prerogative autoreferenziali. Per non menzionare l'assoluta chiusura dimostrata nei confronti degli stakeholder che, benché assertivamente coinvolti nei processi di programmazione delle *policy*, in realtà non sono mai stati effettivamente coinvolti, come emerge dalle diverse interviste riportate. Quindi, pur in presenza di fattori e/o attori sociali che limitano fortemente lo sviluppo di un settore economico, nella regione oggetto di osservazione sembrano emergere forti indizi che inducono a far pensare ad un contesto politico e burocratico che, anche se non sempre colluso o corrotto, non riesce a mettersi al passo delle sfide moderne, aggravando il generale contesto di sottosviluppo. In un'ottica di valutazione realista è allora il contesto ad essere sfavorevole, principalmente all'instaurarsi di un sistema di regole chiare e semplici, che rifuggono dalle complicate relazioni tra vari organi e uffici, e che limitino al massimo l'intermediazione della sfera politica sui processi burocratici. E sull'analisi del contesto, interno ed esterno, ci si è spesi molto, dedicando molte pagine alla ricostruzione ai fatti che ci sono sembrati essere più pregnanti in un'ottica di condizionamento del "naturale" sviluppo di una *policy*.

Come dimostrato dai dati raccolti, se le strutture all'uopo deputate a processare la policy energetica sono riuscite, negli anni 2006/2013 a produrre output significativi solo in ragione del 44,5 % degli input ufficiali, allora possiamo pensare di ipotizzare alcune conclusioni. Nelle tabelle all'uopo riportate emerge infatti che a fronte di oltre 1700 istanze di autorizzazione, *alias di investimento*, sono stati emessi solo circa 700 autorizzazioni.

La prima conclusione è che certamente la Sicilia avrebbe potuto realizzare qualcosa in più in termini di performance, anche se è pur vero che non è possibile stabilire un automatismo tra il maggiore numero di autorizzazioni e le concrete realizzazioni. I rapporti causali possono essere solo tendenziali, non certo intesi in senso logico-formale. Ma sicuramente è ragionevolmente fondato il giudizio che si basa su una buona percentuale di margine di maggiore efficienza. La seconda conclusione è che certamente la struttura preposta ha "sofferto" nell'implementazione della *policy*, avendo sin dall'inizio subito sia un sottodimensionamento di risorse umane, sia una mancanza di un chiaro e univoco quadro

normativo cui fare riferimento, come pure dalla mancanza di strumenti snelli ed efficienti di raccordo interdipartimentale. Tale giudizio può essere altresì confermato dalle conclamate circostanze di notevoli ritardi registrati anche per l'emissione degli output positivi, sia dal rilevato accumulo elefantico di contenzioso amministrativo proprio in ragione dell'istituto giuridico del silenzio rifiuto.

Vediamo adesso di ipotizzare alcune tra le principali cause, sia di contesto generale che specifiche, che hanno portato alla produzione di risultati non esaltanti in merito all'oggetto d'indagine. La presente riflessione, come il resto della ricerca, e come più spesso ricordato, vuole essere un semplice aiuto ai decisori, e non tende certo a invitare a semplici conclusioni e critiche distruttive. Semplicemente si vuole segnalare come le strutture amministrative, specialmente quando vengono costituite ex novo proprio per affrontare particolari domande di *policy*, devono essere pensate in un'ottica di reale soddisfacimento dei bisogni, con il numero e le capacità umane e intellettuali adeguate alle sfide che si aprono. Ancora, non basta pensarle in un determinato momento e poi aspettare che le stesse vivano di vita propria. I decisori farebbero bene a creare dei sistemi di monitoraggio continuo delle strutture, a prevedere sistemi di controllo che rilascino feedback di efficacia ed efficienza, e che si sia disponibili a intervenire nuovamente, fin quando il sistema non entra, a regime, in un circolo virtuoso. Poi, come abbiamo visto dalle analisi della più accreditata dottrina sui fenomeni corruttivi, quanto più si complicano le procedure e si fanno lievitare i passaggi amministrativi, quanto più ancora si fanno lievitare gli enti e le amministrazioni chiamate ad esprimere un parere o a rilasciare un nulla osta, tanto più facilmente ci si espone a correre rischi del verificarsi di fenomeni corruttivi, che infatti intervengono proprio in casi di inefficienza del sistema amministrativo, proprio per garantire certezza dei tempi e dei risultati agli imprenditori che necessitano di effettuare degli investimenti. Varie discipline scientifiche ormai dimostrano, infatti, che la ricerca della legalità non passa per un copioso accumulo di licenze ed autorizzazioni, ma da un processo snello, trasparente, con tempi certi e senza intermediazione politica.

Su quest'ultimo punto, se veramente si vogliono aiutare gli imprenditori nello sviluppo delle loro iniziative imprenditoriali, bisogna avere il coraggio di attivare a monte dei processi di analisi dell'impatto della regolazione, cioè adottare una strumentazione già prevista da leggi vigenti dello stato e della comunità europea, al fine di evitare che le norme creino dei labirinti in cui o ci si perde, o si cerca un "aiutino". Nel caso specifico esaminato, ad esempio, oltre

all'incredibile quantità di passaggi amministrativi previsti, non si è capito abbastanza bene che i procedimenti richiesti agli imprenditori non erano solo uno, ma almeno due. Infatti, oltre ad autorizzare l'impianto, i soggetti economici dovevano altresì procurarsi una autorizzazione alla linea elettrica di trasmissione, rilasciata da altro ramo dell'Amministrazione. E, su quest'ultimo punto, non si è ragionato sul fatto che la struttura si reggeva su di una impalcatura normativa che si fa ancora risalire ad un Regio Decreto emanato all'inizio del XX secolo. Tutto questo a fronte di un procedimento principale in cui si stabiliscono termini veramente ristretti di approvazione e l'applicazione di ogni istituto di semplificazione normativa introdotto nel sistema amministrativo. In questo particolare caso, che ancora persiste tale e quale, non essendo stato rilevato da nessun sistema di verifica anche ex post dell'impatto della normativa, non ci si è curati ad esempio di analizzare in chiave comparata la legislazione di altre regioni italiane che, benché non dotate di nessun potere speciale, hanno già da tempo sfruttato tutte le possibilità offerte dalle leggi quadro nazionali per adeguare una propria legislazione sul sistema delle reti elettriche di connessione e distribuzione.

Come va segnalata la circostanza che, purtroppo, anche quando si è voluto procedere ad una semplificazione, in Sicilia si è seguita ancora una volta una particolare strada, diversa da quella delle altre regioni, e "naturalmente" più complicata. E cioè quando si decide di adottare il Decreto presidenziale n.48/2012, che finalmente sgravava l'Amministrazione centrale dell'onere della autorizzazione per gli impianti di produzione più piccoli, si è scelta la strada di prediligere un semplice decentramento in luogo della richiesta semplificazione. Infatti, pur utilizzando lo stesso linguaggio formale delle altre regioni continentali, si è fatto corrispondere all'istituto della PAS (procedura amministrativa semplificata) la stessa natura e struttura richiesta dalla Autorizzazione Unica, prescrivendone la richiesta degli stessi passaggi amministrativi, nulla osta, ecc. Mentre le altre regioni hanno effettivamente implementato una procedura semplificata, richiedendo meno adempimenti. Anche in questo caso, se si fossero attivate delle procedure di ascolto e coinvolgimento vero degli utenti, si sarebbe capito che la vera domanda non era solo di decentramento, ma soprattutto di vera semplificazione.

Ma prima di tutto, si rileva come la mancanza di una chiara idea di *policy* da parte dei decisori, non può che comportare confusione e bassi livelli di produttività a valle. Come dimostrato nei capitoli della ricerca dedicati al rapporto tra politica e amministrazione, nel

nostro attuale sistema amministrativo italiano, sia centrale che regionale, i rapporti tra queste due sfere sono molto strette e si influenzano a vicenda. Ragione per cui se alla burocrazia vengono fatti mancare i necessari input per il raggiungimento di alcuni obiettivi, e se questi obiettivi non sono stati sufficientemente chiariti *ab ovo*, allora saremo in presenza di condizioni strutturali che ci portano a predire basse performance di una *policy*.

Altro capitolo che già da solo può fornire utili indicazioni conclusive sull'argomento è lo studio di sintesi sulle opinioni espresse da importantissimi uomini politici nel dibattito dedicato dall'ARS allo sviluppo delle energie rinnovabili. Il primo dato che emerge è l'assoluta indifferenza verso le gravi parole pronunciate dall'Assessore regionale pro-tempore, circa passaggi, soprattutto amministrativi, poco chiari, verificatesi durante l'amministrazione del precedente governo. Ma altrettanta chiara appare la volontà di cercare di fermare in ogni modo la crescita del settore, specialmente eolico, in quanto rappresentazione plastica di interessi malavitosi. E, infatti, non si riesce a dare altra chiave di lettura al fenomeno che quello offerto dalle notizie provenienti dai mass media in ordine alle operazioni di contrasto alla criminalità organizzata. Non si sviluppa nessuna discussione sul mancato utilizzo delle prerogative legislative, né sul sistema di norme sviluppato. Non meraviglia, dunque, che non risultino pienamente applicabili le categorie interpretative elaborate da Wilson. Nel testo si è anche cercato di avanzare delle ipotesi a tal proposito, collegando la spiegazione del fenomeno ad uno dei meccanismi che abbiamo visto all'opera, e cioè la necessità di riservare un ruolo di preminenza alla sfera della *politics*, a scapito di meccanismi neutri ed automatici di attribuzioni di sfere di ampliamento delle sfere giuridiche delle imprese. Si è infatti cercato di ipotizzare l'esistenza di una possibile dimensione relazione che accompagna lo snodarsi di questa *policy* in particolare, ma che allunga la sua ombra su ogni meccanismo politico all'opera in contesti non pienamente "inclusivi". In particolare, si è ipotizzato che in alcune concrete sfere di applicazioni di *policy*, in ragione di particolari meccanismi istituzionali che afferiscono sia la sfera elettorale che l'organizzazione istituzionale delle regioni, passando per i rapporti tra sfera politica e burocrazie, le stesse implementazioni subiscono delle distorsioni e che gli effetti non sono semplicemente riconducibili alla manifestazione degli obiettivi indicati nelle norme. Tornando alla sfera della teoria, si è dunque ipotizzato che gli attori downsiani possono anche decidere percorsi di implementazione diversi da quelli previsti da Wilson, e questo per motivi legati al contesto politico-istituzionale.

Volendo rintracciare delle vere direttrici di reale cambiamento teso all'efficienza delle amministrazioni, non possiamo che riferirci alle conclusioni del testo più volte citato di Acemoglu e Robinson e cioè che solo lo sviluppo di istituzioni genuinamente inclusive può garantire un processo efficace di empowerment, lasciando dietro le spalle della storia i rimasugli della presenza di istituzioni, sia politiche che economiche, estrattive. Come infatti dimostrato dagli esempi di successo degli stati che crescono a ritmi esponenziali e risentono meno anche dei periodi di c.d. crisi, solo un deciso cambio di passo della sfera della *policies* può essere incisiva, il resto viene dopo. Infatti sono le istituzioni politiche ed economiche che, regolando la società nel suo complesso, stabilendone gli incentivi e i disincentivi, sono proprio all'origine del "successo o del fallimento delle nazioni in cui operano"²³³

²³³ D. Acemoglu – J. Robinson, op. cit., p. 53.

ALLEGATO. Le interviste.

INTERVISTA ALL'ING. ALBERTO TINNIRELLO, DIRIGENTE DEL SERVIZIO III AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI DEL DIPARTIMENTO ENERGIA DELLA REGIONE SICILIANA. INTERVISTA REALIZZATA PRESSO I LOCALI DEL DIPARTIMENTO ENERGIA IL GIORNO 16.10.2012

D. Può presentarsi brevemente e ricostruire il periodo dal quale ha inizio la sua esperienza presso il Dipartimento Energia?

R. Premetto che provengo dall'Assessorato Territorio e Ambiente dove per circa 12 anni mi sono occupato di demanio marittimo. Successivamente per otto anni mi sono occupato di valutazione ambientale e, in particolare, del settore delle opere civili marittime e portuali, settore abbastanza interessante perché prevedeva un controllo tecnico sui progetti. All'inizio del 2011, marzo 2011, mi è stata data la possibilità di venire a dirigere il Servizio di Autorizzazioni e Concessioni del Dipartimento Energia e devo dire inizialmente appresi malvolentieri la proposta, perché mi dispiaceva lasciar perdere il precedente incarico in quanto prettamente tecnico e quindi idoneo per la mia specifica qualifica (Dirigente tecnico Ingegnere). Successivamente decisi di accettare e mi sono imbattuto in questa nuova avventura che ho reputato interessante perché trattava un po' di ambiente e di produzione di energia rinnovabile, con l'obiettivo di abbandonare progressivamente la produzione di energia da fonti fossili per altro tipo, a tutto vantaggio dell'ambiente. Da allora (marzo 2011) ho accettato l'incarico e lavoro in questo nuovo settore, a pieno ritmo.

D. È giusto affermare che la struttura da lei diretta è il servizio centrale dell'intero Dipartimento Energia, il vero cuore pulsante della effettiva gestione amministrativa delle politiche energetiche?

R. Ritengo che questo che attualmente dirigo sia uno dei settori strategici della Regione Siciliana, trattando tematiche che spaziano dall'ambiente alla produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, prova ne sia la gran mole di lavoro che giornalmente devo affrontare. Questo Servizio si occupa del rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'articolo 12 del

Decreto Legislativo n.387 del 2003 il quale si fonda sull'istituto della Conferenza dei Servizi. A seguito dell'acquisizione dei vari pareri, principalmente di ordine ambientale, paesaggistico, della salute pubblica e sulla linea elettrica di collegamento alla RTN, viene quindi rilasciata l'Autorizzazione Unica per costruire ed esercire gli impianti alimentati da fonte rinnovabile. Il Servizio è composto anche da una Unità operativa che si occupa di controlli sulle conformità degli impianti realizzati alle autorizzazioni rilasciate. Al momento del mio insediamento alla direzione del Servizio III DRE, ho trovato una situazione disastrosa perché vi era nell'archivio una giacenza di circa 1400 pratiche ancora da verificare attraverso non solo la Conferenza dei Servizi, ma proprio ancora da istruire, ritengo che questo sia da attribuire al fatto che la Regione si è trovata impreparata a fronteggiare l'improvviso ed enorme mole di istanze pervenute per l'autorizzazione degli impianti sopra citati; solo per citare un esempio, nel solo 2008 abbiamo avuto più di 350 istanze per impianti di energia rinnovabile, per cui, a causa di tale inadeguatezza la Regione è riuscita in questi anni a rilasciare soltanto poche autorizzazioni. A tal proposito giova ricordare che la norma di settore prevede un massimo di 180 giorni dalla alla presentazione dell'istanza come termine massimo per ottenere l'autorizzazione. Ciò ha comportato e comporta ancora oggi il formarsi di un grande contenzioso amministrativo, con recenti Sentenze di condanna di questa Amministrazione, anche di secondo grado, con risarcimento delle spese legali, per cui è un settore abbastanza difficile.

D. Può ricordare in quale contesto normativo, sia nazionale che regionale, lei è stato chiamato ad assumere la presente responsabilità?

R. La normativa di riferimento è la normativa nazionale, in particolare l'art. 12 del D.lgs. n.387/2003 e l'istituto della Conferenza di Servizi di cui alla Legge n.241 del 1990. Nel 2009 la Regione si è dotata di PEARS, che ha fornito le linee da seguire nel campo delle rinnovabili coerentemente agli aspetti ambientali, paesaggistici e tecnici, non recependo pienamente la normativa nazionale, ma stabilendo un proprio piano energetico indipendente da quello nazionale. Solo di recente, a seguito della emanazione delle Linee guida nazionali, la Regione ha ritenuto opportuno di adeguarsi in toto a queste indicazioni. Infatti, con l'entrata in vigore del nuovo regolamento DPR n. 48/2012, sono state recepite in toto le linee guida nazionali di cui alla Legge n.28/2010 ed è stato altresì previsto il decentramento delle competenze verso i comuni degli impianti di potenza uguale o inferiore al MW, con il conseguente abbattimento dell'arretrato di circa il 50%.

D. Possiamo affermare che dal 2003 al 2009 si constata un sostanziale vuoto normativo nella Regione siciliana?

R. Prima del 2009 non si rilasciavano autorizzazioni uniche, e si ci riferiva alla legge del 2003.

D. Per quale tipologia di impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile vi è stato un maggiore interesse imprenditoriale?

R. Possiamo dire che l'inizio dell'attività imprenditoriale in questo settore inizia nel 2005/06, con l'installazione dei primi e grossi impianti eolici. Questi impianti davano però un grande impatto ambientale, proprio a causa della visibilità (collocazione sui crinali di monti e colline). Per cui si è registrato, a seguire, un rallentamento del comparto eolico e uno sviluppo, a partire dal 2007/08, di quello fotovoltaico, anche a seguito di una politica di incentivi assai generosa da parte del Governo nazionale. Questi incentivi hanno consentito un forte sviluppo del settore fino a tutto il 2011; da quest'anno si registra invece un fortissimo rallentamento. L'interesse è stato recentemente dirottato verso la realizzazione di serre fotovoltaiche e verso gli impianti a biomassa.

D. Dai dati forniti dal GSE risulta che la Sicilia è tra i primi posti in Italia per la produzione di energia elettrica da fonte eolica, mentre lo stesso primato non si riscontra per la fonte fotovoltaica. Secondo lei cosa determina questa differenza?

R. Il grande sviluppo dell'eolico, oltre alle ottimali condizioni di vento che presenta l'Isola, sono in parte da attribuire alla pressoché totale mancanza di controlli di impatto ambientale che hanno caratterizzato gli inizi di questo settore. Per quanto concerne il fotovoltaico, dobbiamo registrare che a fronte di una grande potenza di installazione autorizzata, solo in parte questi investimenti sono stati al momento realizzati. Per cui potenzialmente penso che potremmo superare questo gap in tempi brevi, il problema della mancata realizzazione degli impianti è legato al venire meno degli incentivi statali.

D. Possiamo dunque affermare che la normativa ha giocato un grande ruolo all'interno dello sviluppo del settore delle energie rinnovabili?

R. Si possiamo dire che l'assenza di una normativa specifica per il settore, in Sicilia, ha all'inizio favorito lo sviluppo del settore; quando viene adottato il PEARS vengono fissati dei paletti per lo sviluppo dell'eolico.

D. Secondo il suo parere, quali obiettivi hanno guidato l'azione del governo nella programmazione regionale tramite PEARS?

R. Con il PEARS il legislatore regionale si pone l'obiettivo principale di delimitare e sottoporre a controllo un settore che rischiava di sfuggire di mano. Volendo dare una valutazione a circa quattro anni di distanza dall'adozione del PEARS, possiamo dire che sicuramente c'è stato un maggiore controllo sull'impatto di questi impianti sull'ambiente e sul paesaggio. Ma contestualmente questo ha comportato un rallentamento della marcia di sviluppo delle rinnovabili, per cui non saprei dire se l'obiettivo del 20-20-20 verrà raggiunto. Il nuovo regolamento non tiene conto e non si preoccupa del raggiungimento di questi obiettivi, ma soltanto dell'iter procedurale autorizzativo.

D. il nuovo regolamento adottato dal Governo regionale tiene conto del raggiungimento degli obiettivi di Kyoto e del decreto sul burden sharing?

R. La nuova normativa è diretta a favorire la realizzazione di impianti di produzione da fonte rinnovabile di piccola taglia, semplificandone l'iter amministrativo. L'Amministrazione regionale pensa di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di Kyoto attraverso l'investimento di risorse pubbliche, soprattutto di quelle di provenienza europea, come i fondi strutturali. L'intervento dei privati non viene considerato prioritario. Proprio di recente sono stati pubblicati dei bandi per il finanziamento di iniziative, ed io personalmente sono stato inserito a far parte di una Commissione che si occupa della valutazione di tali iniziative.

D. Ma l'intervento dei privati in questo settore non è prioritario? Quale riflesso ha il contenzioso per le autorizzazioni non concesse o ritardate?

R. Ritornando a parlare dell'impatto della norma sui privati, possiamo dire che ad oggi si è creato un contenzioso enorme, sia per la mole di Progetti ancora da esitare, sia per le cifre richieste a titolo di risarcimento. Il contenzioso riguarda istanze presentate negli anni 2008/2009/2010. Le ragioni di questo contenzioso sono da attribuire, come già detto, al fatto che la Regione si è venuta a trovare impreparata ad affrontare l'enorme domanda da parte delle Società private. Devo pure dire che l'Amministrazione è stata già condannata dai

TAR e dal CGA per il ritardo nella risposta o, tecnicamente, silenzio inadempiuto, e devo dire che trovo per certi versi giusta la condanna.

D. Questa impreparazione dell'Amministrazione ad affrontare la gran mole di istanze di autorizzazione ha ragioni squisitamente di ordine organizzativo o anche normativo?

R. Entrambe. L'impreparazione dell'Amministrazione è stata sia di ordine normativo che di ordine organizzativo. Gli uffici non sono stati attrezzati a rispondere entro i tempi previsti per il rilascio delle autorizzazioni.

D. Da un punto di vista dell'organizzazione del suo ufficio, qual è la situazione che trova all'atto dell'insediamento e quale quella di oggi?

R. Devo dire che quando sono arrivato ho trovato del personale già formato per i compiti richiesti, solo che erano come arrugginiti, come se si fosse imboccato un vicolo cieco, non riuscendo a comprendere come sbloccare questa situazione di stallo. Il mio contributo è consistito nel volere fortemente riprendere la calendarizzazione dei progetti da esaminare in Conferenza dei Servizi, seguendo rigido ordine cronologico in base alla data di presentazione dell'istanza originaria. Devo dire che del personale che ho trovato al momento del mio insediamento oggi non è rimasto quasi nessuno, questo perché l'Amministrazione ha adottato una politica di rinnovamento. Va sottolineato il fatto che la struttura è stata sempre sottodimensionata rispetto alle esigenze del Servizio. Ritengo che il Servizio dovrebbe avere almeno tre dipendenti che si occupano di ogni provincia che, unitamente al personale di supporto e di segreteria, mi fanno stimare in 40 il numero minimo; ad oggi siamo in 13, quindi meno della metà.

D. I vertici dell'Assessorato hanno sempre prestato la massima attenzione ai problemi del suo Servizio? La politica si è interessata a questo settore?

R. Questa difficoltà non è dovuta ad un disinteresse del direttore, che ha fatto di tutto per cercare di portare persone al servizio, ma proprio per le difficoltà di poter spostare dipendenti da un posto ad un altro. Da un punto di vista politico, molti deputati si sono interessati della materia del settore, devo dire che l'interesse è stato molto forte fino a quando non sono sorti i noti problemi del caso Vitrano, che hanno eliminato del tutto

l'interesse politico verso questi argomenti. Questi fatti hanno creato un netto distacco del mondo politico dal mondo amministrativo.

D. Essendo per motivi d'ufficio a continuo contatto con gli imprenditori del settore, a suo modo di vedere, quali sono le principali criticità che gli stessi rilevano?

R. Per quanto concerne i rapporti con i progettisti e le imprese, i frequenti contatti che sono stati attuati hanno contribuito non poco per una maggiore celerità nello sbocciare le convocazioni e quindi per accelerare il percorso amministrativo delle autorizzazioni. C'è stato un lavoro spalla a spalla tra Amministrazione procedente e tecnici delle ditte per fare in modo di concludere tutte le procedure nei tempi più celeri, nel pieno rispetto delle normative del settore.

D. Che fine hanno fatto le previsioni del PEARS circa le filiere produttive?

R. Sulle filiere, a fronte di un originario disinteresse, successivamente si è scoperto che poteva essere un modo per bypassare le lentezze burocratiche, e così è stato. Sono stati autorizzati più di 50 impianti fotovoltaici con questo sistema. Con il nuovo Regolamento è scomparsa la possibilità di poter attuare la filiera industriale completa nell'ambito del territorio siciliano, in quanto è emersa la difficoltà di rispettare l'impegno di dover reperire tutto il materiale occorrente esclusivamente nel territorio siciliano. Infatti le industrie presenti in Sicilia e che forniscono moduli fotovoltaici non sono in grado di garantire e soddisfare la relativa domanda.

D. La SVIMEZ ha recentemente incentrato uno studio, congiuntamente con SRM, sulle potenzialità offerte dalle fonti geotermiche, cosa può dirmi a proposito?

R. Non conosco lo studio, ma sicuramente posso affermare che ad oggi non vi è un grande interesse da parte degli operatori, infatti ho avuto solo due istanze che devono ancora essere esaminate.

INTERVISTA AL DOTT. SALVATORE RANDO, DIRIGENTE DEL L'UNITA' OPERATIVA IMPIANTI ELETTRICI, SERVIZIO XII ACQUE PUBBLICHE E IMPIANTI ELETTRICI, DEL DIPARTIMENTO INFRASTRUTTURE MOBILITA' E TRASPORTI DELLA REGIONE SICILIANA. INTERVISTA REALIZZATA PRESSO I LOCALI DEL DIPARTIMENTO INFRASTRUTTURE IL GIORNO 19.10.2012

D. Da quanto tempo si occupa di tematiche legate all'energia? Quali le competenze dell'ufficio?

R. Da otto anni mi trovo in questo Dipartimento, e mi sono sempre occupato di acque pubbliche ed impianti elettrici. Io sono il responsabile dell'unità operativa che occupa degli impianti elettrici. Le competenze che esercita questo Dipartimento sugli impianti elettrici discendono dal Testo Unico n. 1275/1933. Ai sensi di questa normativa, ogni allaccio alla rete di distribuzione elettrica deve essere preventivamente autorizzato da questo ufficio, previa istruttoria svolta presso gli uffici territoriali del Genio Civile, che hanno competenza provinciale. Prima dell'avvento dei decreti di concessione di incentivi per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, questo ufficio aveva un carico di lavoro assai ridotto.

D. Possiamo collocare cronologicamente lo sviluppo di queste istanze?

R. L'incremento della domanda è collocata cronologicamente con l'autorizzazione dei primi impianti eolici, non più tardi di dieci anni fa. Un parco eolico viene costruito con l'inserimento di pali di notevole altezza e ad una distanza minima di 400 metri, in grado di sviluppare una considerevole produzione di energia elettrica. Un solo palo è in grado di sviluppare diversi megawatt; per una pari produzione elettrica, con il fotovoltaico è richiesto l'assorbimento di svariati ettari di terreno.

D. Quale impatto hanno avuto il D.lgs. 387/2003 e il PEARS sulle competenze dell'ufficio da lei diretto?

R. Dal punto di vista della nostra competenza, il PEARS non ha influito, perché continuiamo ad applicare la normativa del Testo Unico n. 1275/1933, con le sue modifiche ed integrazioni. La normativa citata fa riferimento all'autorizzazione degli impianti di produzione. Ma la stessa

non ha modificato la preesistente normativa autorizzativa delle linee elettriche che è rimasta identica. Noi partecipiamo alle conferenze di servizio, al fine dell'autorizzazione unica per la produzione e gestione, ma rilasciamo i nostri pareri seguendo una diversa normativa.

D. In termini quantitativi, quale è stato l'incremento delle istanze autorizzative?

R. Si è passati da una situazione che vedeva l'autorizzazione di dieci, quindici elettrodotti l'anno, prima del 2007, e nel 2011 abbiamo fatto circa 300 autorizzazioni rilasciate. Nel 2012 abbiamo prodotto, fino ad agosto, circa 200 autorizzazioni e circa 150 nel 2010.

D. Da un punto di vista organizzativo come si è affrontata questa impennata di istanze autorizzative? Vi sono stati degli interventi di rinforzo?

R. L'ufficio ha affrontato l'emergenza sfruttando la capacità del personale già assegnato, non c'è stata alcun incremento di personale.

D. Dal momento che la normativa di vostra competenza sembra abbastanza datata, è stata proposta qualche modifica che magari tenesse conto dell'esigenza di una maggiore semplificazione?

R. Non è stata chiesta alcuna semplificazione normativa, perché la procedura, anche per le rinnovabili, non cambia. I vari uffici del Genio Civile richiedono i pareri che interessano, tralasciando quelli inutili. Passaggi come le pubblicazioni non possono essere saltati, non ci sono passaggi che possono essere limitati.

D. Considerando i termini ristretti per rilasciare le autorizzazioni uniche, che poi devono fare i conti con sub-procedimenti come quello gestito dal suo ufficio, non si potevano per esempio introdurre forme di autocertificazione dei professionisti nelle aree non soggette a vincolo per agevolare l'iter procedimentale?

R. Possibilmente il D. Lgs. 387/2003 non ha tenuto conto dell'integrazione delle varie normative. Mi consta che se le società riescono a produrre una istanza con tutti i pareri, non si verifica una perdita di tempo da parte dei nostri uffici. Gli intoppi si verificano nelle zone dove esistono dei vincoli. La procedura deve garantire molta trasparenza, garantita dalle pubblicazioni. Non ci sono tempi biblici. I problemi nascono solo in presenza di vincoli.

D. Dal punto di vista delle infrastrutture, come possiamo definire le reti elettriche della Sicilia?

R. La Sicilia, da quello che ci dicono Terna ed Enel, le reti sembrano non essere in grado di smaltire tutte le connessioni ai nuovi impianti, ma sono in corso di realizzazione 15 nuove cabine, con investimenti del Ministero allo Sviluppo economico.

D. Le risulta che gli imprenditori del settore rinnovabile abbiano trovato difficoltà nel gestire gli allacci alla rete o alla disponibilità della stessa?

R. Sì, questo dipende dalle linee e dalle disponibilità.

D. Dal vostro punto di vista esistono particolari obiettivi da raggiungere?

R. Non sono stati individuati particolari obiettivi, tranne quello di smaltire nei tempi previsti tutte le istanze. Ad oggi non abbiamo nessun arretrato.

D. Come giudica l'esperienza delle conferenze di servizi? La giudica un utile strumento di semplificazione?

R. Le conferenze di servizi, mentre prima dell'arrivo dell'ing. Tinnirello non erano ben scandenzati, non si ragionava in termini cronologici, ma in termini di completezza delle pratiche, successivamente si è creato un calendario con tre riunioni a settimana, e questo ha imposto un surplus di lavoro, ma è stata una bella esperienza, anche perché rilasciando i pareri direttamente in conferenza, verbalmente, questo ha semplificato notevolmente il lavoro in quanto non ci ha costretti a dover emanare degli appositi decreti autorizzativi per ogni pratica.

D. Pensa che lo sviluppo delle istanze sulle rinnovabili abbia colto l'Amministrazione impreparata?

R. All'inizio dello sviluppo delle istanze per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili l'Amministrazione non era preparata, il massimo di efficienza si è raggiunto scandenzando e calendarizzando le conferenze di servizio, questo a partire dall'ultimo anno e mezzo. Agli inizi, si era verificata una accentuata confusione anche sulle competenze degli uffici che dovevano rilasciare le richieste autorizzazioni. Con il PEARS, bene o male, si è riusciti a chiarire qualche aspetto procedurale.

D. Ritiene che le aspettative degli imprenditori siano stati mortificati?

R. Sì, sicuramente l'impatto con le procedure è stato molto duro all'inizio; poi molte società, capito bene come funzionavano i meccanismi e le procedure, riuscivano in tempi brevi a concludere l'iter. Chiaramente le difficoltà sono stati maggiori per le piccole società con pochi progetti; per quelle con un parco di progetti più numerosi, le difficoltà sono state minori. Considera altresì che l'Amministrazione non si è certo profusa in azioni di semplificazione o comunicazione ad hoc. Prima del PEARS non si capiva bene come funzionasse tutto il sistema. Non erano chiare le competenze e i rispettivi compiti delle varie strutture regionali.

D. Ritiene che ci siano ancora prospettive di crescita in questo settore o è ormai maturo?

R. Gli incentivi sono ormai molto bassi. Bisogna vedere quando arriviamo alla grid parity. Ci si attendono comunque degli sviluppi, anche se chiaramente sempre legati a decisioni politiche.

INTERVISTA ALLA DOTT.SSA FRANCESCA MARCENO', DIRIGENTE DEL SERVIZIO I PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE ENERGETICA, DEL DIPARTIMENTO ENERGIA DELLA REGIONE SICILIANA. INTERVISTA REALIZZATA PRESSO I LOCALI DEL DIPARTIMENTO INFRASTRUTTURE IL GIORNO 18.10.2012

N.B. Non è stato concesso l'utilizzo di un registratore. Ricostruzione su appunti.

Inizio ad occuparmi di tematiche energetiche già nel 1994, presso l'allora Dipartimento all'Industria. Eravamo negli anni a ridosso dell'entrata in vigore della legge 10/91 dove all'art. 5 si era prevista la necessità di un piano energetico regionale. Negli anni '93-'94 si lavora al piano, ma in una situazione molto diversa dall'attuale, perché c'era il monopolio Enel e non si era ancora liberalizzata la produzione di energia elettrica. Poi con il POP '94-'99 lavoriamo su ipotesi di risparmio energetico. Nel 1999, sotto la guida dell'assessore pro-tempore dell'industria, Castiglione, si costituisce il primo vero Gruppo che si occuperà di "fonti di energia, attività estrattive e carburanti" il Gruppo VI. Nel 2000 sorge il Servizio II "Fonti di energia ed attività estrattive" e nel 2001 ne divento la responsabile, occupandomi di Autorizzazioni e concessioni degli impianti di produzione. Ci occupammo anche della Misura 1.17 del POR-APQ energia, la c.d. tetti fotovoltaici, la prima vera attività rivolta ad incentivare la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile.

Una questione sempre controversa è stata quella della competenza legislativa in materia di energia. Il Decreto legislativo n.112/98 è stato una fonte di diaframma tra le competenze statali e quelle regionali. La nostra competenza, come Regione Siciliana, è stata riconosciuta già dall'Alta Corte nel 1950, riconoscendo appunto che la produzione di energia rientra tra le competenze esclusive della regione stessa. Infatti, con la legge regionale n. 2/2002 viene esercitata tale competenza in materia di gas. Dopo le liberalizzazioni in campo energetico effettuate dal ministro Bersani, l'Assessorato all'Industria si occupa di autorizzare gli impianti strategici localizzati nell'isola. Con l'entrata in vigore del decreto legislativo 387/2003, a seguito di parere dell'Ufficio legislativo e legale, tale normativa si applica direttamente. Prima di questa normativa l'Assessorato rilasciava dei semplici nulla osta. Questa applicazione

avviene però con l'ostilità di un altro ramo dell'Amministrazione, in particolare dell'Assessorato al Territorio e all'Ambiente. C'è poi da dire che, storicamente, il peso specifico dell'Assessorato all'Industria all'interno dell'Amministrazione regionale è stato sempre lieve. Ben altro il peso del Territorio e Ambiente.

Le prime autorizzazioni uniche vengono rilasciate già a partire dal 2004, ma alcuni impianti eolici vennero autorizzati già prima del 2003. Nasce da subito il problema del rilascio delle autorizzazioni ambientali, del VIA. Il Dipartimento al Territorio e all'Ambiente non partecipa alle conferenze di servizio indette dall'Industria per il procedimento dell'autorizzazione unica, e blocca di fatto i procedimenti. Mi ricordo che addirittura qualche volta è pure intervenuta la Segreteria generale per raccordare tra loro i vari Dipartimenti.

Nel 2007 e 2008, a seguito del secondo conto energia, si determina un vero e proprio boom di istanze autorizzative, e di contro assistiamo al collasso del Dipartimento industria, non attrezzato a gestire un a tale mole di lavoro. All'inizio, il servizio era retto solo da un dirigente e due funzionari. Ma il problema non era e non è solo nel numero degli addetti, ma nella formazione del personale assegnato. Bisogna considerare che in solo anno, nel 2008, si passa da uno storico di 100 istanze a oltre 1000. Dunque l'amministrazione regionale non era assolutamente pronta ad affrontare l'impatto della domanda innescata dall'erogazione degli incentivi statali.

Sul piano della programmazione, la Regione inizia ad occuparsene nel 2002 con l'allora assessore Noè, che affida all'Università di Palermo l'incarico di predisporre il piano energetico regionale. Nel 2007 la Giunta regionale adotta un Piano e viene deciso di istituire il Dipartimento Energia.

A partire dal 2008 si registra un'avversione politica verso la produzione di energia da fonte eolica. Tale avversione viene manifestata attraverso l'adozione di alcuni atti e con particolari comportamenti. Si assiste al fenomeno della vendita delle autorizzazioni. Nel 2007 venne elaborato un disegno di legge per il recepimento del D.lgs. 387/2003, ma non si concluse. Non vi era infatti molto interesse del mondo politico attorno alle questioni energetiche. Nel 2008, con l'avvento del Governo Lombardo, si tende ad operare un blocco sull'eolico. Nel 2008 si registrano anche i primi arresti di imprenditori dell'eolico. Nello stesso anno la giunta di Governo sospende tutte le autorizzazioni uniche in attesa del Piano. Piano che viene adottato nel 2009, come strumento di programmazione e vengono stabilite con delibera di

Giunta le linee guida che serviranno ad orientare le procedure autorizzative degli impianti. Viene quindi limitato il vero e proprio traffico delle autorizzazioni. Allora il Dipartimento Industria manifesta la necessità che si presenti un apposito disegno di legge sulla materia.

Dopo il PEARS assistiamo all'instaurarsi di un cospicuo contenzioso con l'Amministrazione. Con l'art. 105 della legge regionale n.11/2010 si cerca di dare una base legale al PEARS, di legittimarlo. Il costante obiettivo dell'Amministrazione regionale sul campo dello sviluppo delle fonti rinnovabili è stato sempre quello di garantire lo sviluppo, ma nel rispetto del territorio.

ALFIO LA ROSA, RESPONSABILE REGIONALE AMBIENTE E TERRITORIO DELLA CGIL

INTERVISTA DEL 03/06/2013. Sintesi.

D. Da quanto tempo si occupa di tematiche legate all'energia?

R. Sono il responsabile per il territorio e l'ambiente della CGIL da circa sette anni.

D. Perché una organizzazione dei lavoratori si occupa di tematiche legate all'energia?

R. Lo sviluppo impetuoso della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, che ha determinato un dinamismo di piccole e medie imprese, oltre a qualche grande realtà, ha fatto nascere nella nostra organizzazione l'esigenza di guardare oltre, a mettere in discussione lo stesso modo di guardare alla rappresentanza nel mondo della produzione dell'energia, fin qui orientato solo sulle grandi imprese. Oggi ci troviamo in una situazione caratterizzata da tante piccole e medie imprese che producono energia e questo cambia anche il nostro scenario di riferimento. Queste realtà, che coinvolgono il modo delle cooperative come quello dell'artigianato, fa sì che vi siano una discreta quantità di forza lavoro coinvolta e che necessita anche di rappresentanza, anche se piccole e medie imprese non sono tenute all'obbligo della rappresentanza. Abbiamo posto attenzione al nuovo che avanzava, in crescita. Settore caratterizzato da una forte presenza di giovani.

La nostra idea sul programma energetico pian piano evolve, in quanto siamo convinti che il nostro modello energetico possa mutare, trainato dallo sviluppo delle rinnovabili, incamminandosi dentro quella svolta auspicata da Jeremy Rifkin. A tal uopo, nel 2010, con il CETRI abbiamo costituito l'associazione FRED. Anche il PEARS nasce inizialmente con un ragionamento con Rifkin, anche se poi il dialogo si interrompe. Infatti Rifkin non ha condiviso il risultato finale del Piano, dissociandosi completamente. Il PEARS è stato caratterizzato da una elevata presenza di errori, condita con l'incapacità di darsi obiettivi e di programmare interventi. È mancato un discorso, proprio delle rinnovabili, su un nuovo modo di produrre e di distribuire energia; non è una semplice questione di mix di produzione tra varie fonti.

Quindi noi interveniamo a seguito dell'incapacità del governo regionale, e abbiamo voluto aggregare dal basso una serie di attori al fine di concentrare una spinta verso il cambiamento. Nel nostro raggruppamento, la cui responsabilità scientifica è stata affidata all'ex Dipartimento DREAM dell'Università di Palermo, collabora con l'ENEA e il CNR di Messina. Il ragionamento non va fatto solo sulla produzione, ma anche sulle smart grid, i sistemi di accumulo e sulla mobilità sostenibile. Il ragionamento non è solo sulla produzione di energia. Noi vogliamo un sistema di produzione diffuso, che raggiunga direttamente il consumatore, senza grosse centrali e senza grandi reti di distribuzione. L'idea base è che ogni cittadino possa essere consumatore e produttore, al contempo. Non c'è stata nessuna capacità di programmare, accanto all'inserimento delle centrali di produzione rinnovabili, un vero sistema di accumulo, tale da eliminare il problema connesso alla vetustà delle reti e alla produzione intermittente. Il sistema energetico va dunque cambiato. Bisogna produrre vicino ai luoghi di consumi. Tra l'altro le fonti fossili stanno saturando le capacità di assorbimento del nostro pianeta. Dobbiamo anche pensare a quale economia e quale industria vogliamo al 2050. Dobbiamo puntare alla decarbonizzazione dell'economia. Questo richiede una forte capacità di ricerca e innovazione. Anche la Commissione europea punta molto sulle reti intelligenti e sui sistemi di accumulo. Per esempio non si è pensato a dotare i parchi eolici di accumulatori, in grado di sfruttare tutta l'energia prodotta.

D. Quali sono le criticità da voi rilevate sul PEARS?

R. Quello che non ha funzionato è il PEARS. Il PEARS, dopo una gestazione molto travagliata, nasce già vecchio, non aggiornato al contesto, ma le vere criticità sono state portate dalla delibera di Giunta che approva il Piano. Quel piano fu una ricognizione al 2008 dello stato dell'arte, non capendo quello che a breve sarebbe successo sulle rinnovabili. I pochi sani principi trasfusi, alla fine non hanno avuto alcuna applicazione concreta (formazione, ruolo delle famiglie e degli enti locali ecc.). Per esempio, il fondo di rotazione rivolto alle famiglie, non fu poi applicato e tutto sfumò. Il boom del fotovoltaico è dovuto agli incentivi, non certo ad una programmazione di politiche regionali, né dall'utilizzo di fondi comunitari. Le criticità del PEARS sono dovute, innanzitutto alla mancanza di una valutazione ambientale strategica, errore fondamentale su quei tipi di documenti, senza alcun coinvolgimento delle parti sociali, senza far intervenire l'Assemblea regionale, e quindi l'organo legislativo. Noi non fummo minimamente coinvolti ad una discussione, né intervenimmo in alcun tavolo di concertazione perché attivati.

D. Dunque l'Amministrazione non cercò mai un confronto?

R. Non c'è mai stato nessun confronto con il governo. Non abbiamo avuto neppure la possibilità di visionare preventivamente il testo elaborato.

D. Come spiega il fatto che in tutte le altre regioni c'è sempre un momento legislativo che codifica una volontà politica?

R. A parte l'atto legislativo, questo poteva essere un impegno su un settore di sicura crescita economica. Questo fatto appare tanto più grave se consideriamo la grande rilevanza che assume il comparto energetico per lo sviluppo della Sicilia, comparto che non può essere solo gestito dall'assessorato all'energia, ma che chiama la corresponsabilità di tanti altri enti e branche dell'amministrazione. Le linee guida (norme autorizzative) contenute nel PEARS sono state disastrose. Non so se volutamente disastroso. Si è avuta l'impressione che le autorizzazioni non discendessero da previsioni di leggi, ma da decisioni amministrative, fatte sul momento, estemporanee. Secondo me l'assenza delle norme ha comportato la successiva degenerazione del sistema, vedi i casi collegati all'eolico e al fotovoltaico.

D. Tutto l'eolico si sviluppa prima del PEARS.

R. Si il sistema è stato molto caotico, addirittura la giunta interveniva anche a seguito delle conferenze di servizio, decidendo nei casi di non unanime accordo. È sembrato che le imprese in grado di addentrarsi nei meccanismi burocratici ovvero ben supportate politicamente abbiano trovato un sistema più semplice. Sono mancati dei meccanismi di controllo in grado di scongiurare le speculazioni nel settore.

D. Perché Rifkin sconfessa il piano?

R. Perché vengono approvati dei documenti diversi da quelli proposti dal suo gruppo di studio. In effetti le furbizie nel settore fotovoltaico ed eolico sono state tantissime. Non è stata attivata alcuna barriera per i furbi, come il caso Nicastri dimostra. Tutto questo avviene perché mancavano le norme adeguate. Quello che è mancato è stata una visione prospettica in grado di governare, accanto al sistema degli incentivi, anche la programmazione dei fondi comunitari diretti in questo comparto, unitamente alla istituzione di un distretto per la ricerca e lo sviluppo delle rinnovabili. Il Patto dei Sindaci e il patto delle Isole potevano costituire

delle ottime opportunità di crescita. La Regione ha dimostrato di non credere molto in questo ambito.

D. Quale tipo di intervento pubblico pensate possibile per lo sviluppo del settore?

R. Pensiamo ad un intervento pubblico attraverso public company, come in Spagna, ovvero iniziare sin da subito a installare impianti sugli edifici pubblici, ospedali ecc. I bandi hanno creato delle distorsioni temporali, stanno uscendo con notevole ritardo. Non siamo molto convinti della scelta della cabina di regia predisposta da Crocetta; ci vorrebbero degli Energy manager diffusi nel territorio. Diversi assi di finanziamento, pensiamo all'asse 2, 6 e 7, prevedevano dei fondi che per mancanza di adeguata progettualità non sono stati attivati. Per esempio una nostra proposta fu quella di utilizzare i fondi comunitari per costituire una struttura tecnica di supporto. Abbiamo anche proposto un distretto tecnologico, con le università e gli enti di ricerca. Il patto dei sindaci poteva essere un grande volano. I comuni vanno supportati anche con iniziative di formazione, per creare energy manager sul territorio. Non serve la cabina di regia. Purtroppo il modo di agire di Lombardo continua anche con il nuovo Governo. Il PEARS non ha prodotto niente, tranne che contenziosi amministrativi. Adesso sarebbe opportuno rimodularlo.

D. Qual è la vostra posizione in ordine alle nuove linee guida regionali?

R. Noi siamo dell'avviso di ridiscutere tutto l'insieme dell'impianto normativo e programmatico. Le nuove linee guida, scaturite dal decreto presidenziale n. 48/2012 sembravano un passo avanti, ma secondo noi andrebbe ridiscussa l'intera materia, intervenendo anche da un punto di vista legislativo. Noi abbiamo chiesto al Governo regionale di rivedere il piano, attraverso un percorso del partenariato, con un percorso partecipativo, pubblico, attraverso delle conferenze specifiche, per il cambiamento del sistema energetico.

D. A voi dunque non risulta nessun passo avanti sul nuovo PEARS o su leggi regionali di settore?

R. No, non risulta nulla. Noi vogliamo un percorso partecipato. Come si utilizza in Europa, vedi per esempio la discussione sugli obiettivi energetici al 2050. Il monitoraggio non sembra in linea con il piano originario di Lombardo, di cambiamento, non di rinnovabili in termini di percentuali. Noi vogliamo un sistema di partecipazione come quello europeo, con

consultazioni on line, che coinvolga le università, come il confronto che sta portando avanti l'UE sugli obiettivi al 2050, dove partendo da un documento ci si coinvolga tutti on line. Bisogna uscire dallo schema dei tavoli partenariali come quelli visti finora. La nostra preoccupazione è di uscire dai tavoli partenariali come quelli creati fino ad oggi. Il percorso dovrebbe partire dall'ARS, e coinvolgere artigiani, piccola e media impresa, cittadini e famiglie, università ecc. Il fondo rotativo avrebbe permesso a tantissime famiglie di organizzare dei sistemi locali di produzione. Creandosi un piccolo reddito per venti anni. Per noi l'idea finale è che ogni cittadino possa essere il produttore della propria energia, e che il consumo debba essere il più basso possibile.

D. Dunque c'è un favor per i piccoli produttori del fotovoltaico?

R. Vogliamo un percorso democratico, partecipato. Siamo altresì consapevoli che senza l'intervento dei grandi impianti non ci sarebbe stato tutto questo sviluppo, legato al conto energia. Vogliamo puntare sugli obiettivi al 2050. Abbiamo prodotto tantissime proposte, ma non siamo mai stati ascoltati. Per esempio sull'eolico avevamo puntato alcune proposte, selezionando gli impianti autorizzabili. Dobbiamo essere all'avanguardia. Potremmo essere una regione leader. Bisogna avere una filiera industriale, collegata a ricerca e sviluppo, altrimenti la rivoluzione non parte, non basta solo installare impianti. Partendo da un mercato, si poteva creare una filiera. Ci voleva un disegno complessivo di vero e proprio sviluppo industriale. Sulle autorizzazioni si è creato tutto un caos, mancavano le numerazioni del protocollo ecc. I settori di energia e rifiuti purtroppo sono settori molto inquinati dal malaffare.

ING. SALVATORE COCINA, DIRIGENTE DELL'UFFICIO SPECIALE PER GLI INTERVENTI IN MATERIA DI RIDUZIONE DEI CONSUMI DI ENERGIA E DI EFFICIENTAMENTO DEGLI USI FINALI DELL'ENERGIA, ENERGY MANAGER

INTERVISTA DEL 18/04/2013

Sono responsabile di questo ufficio dall'aprile del 2010. Con tutte le difficoltà legate alla poca disponibilità di uomini e mezzi, mi occupo di incentivare il risparmio energetico. A tal proposito ho avanzato varie proposte e le fornisco copia dei documenti elaborati. L'Energy Management consiste essenzialmente nella gestione razionale dell'energia ovvero, ai sensi della L.n. 10/1991, nell'individuazione delle azioni, degli interventi, delle procedure e di quanto altro necessario per promuovere l'uso razionale dell'energia così da ottimizzarne l'uso da parte dell'ente, diminuendone parimenti i costi nonché l'impatto ambientale, ed in particolare comprende:

1. Catasto energetico dei beni mobili e immobili in uso alla Regione, rilevazione dati e fattori di costo, sviluppo di opportuni indicatori di efficienza;
2. Audit energetico: analisi del comportamento energetico degli edifici, dei macchinari e dei comportamenti del personale e individuazione delle criticità;
3. Diagnosi e certificazione energetica degli edifici regionali;
4. Predisposizione del Bilancio energetico dell'Amministrazione regionale, comprensivo dei bilanci degli immobili, in funzione anche dei parametri economici e degli usi energetici finali;
5. Proposizione di interventi di riefficientamento energetico sugli immobili regionali, con analisi di convenienza economica;
6. Proposizione di interventi di produzione di energia rinnovabile sugli immobili regionali, con analisi di convenienza economica;

7. Razionalizzazione approvvigionamenti energetici regionali (fornitura energia elettrica, carburanti e calore) in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica;
8. Indirizzi ed attività di supervisione e promozione relativamente agli obblighi di certificazione energetica, alle misure di efficienza energetica e all'impiego di fonti rinnovabili sugli edifici regionali ed ai sistemi di gestione energetica UNI/CEI EN 16001;
9. Indirizzi per l'acquisto di apparecchi, impianti veicoli ed attrezzature con ridotto consumo energetico;
10. Monitoraggio della corretta esecuzione dei lavori e degli interventi aventi rilevanza energetica negli edifici in uso alla Regione, compresi i contratti energia (ai sensi dell'all. II, art.4, lettera p, del d.lgs. n.115/2008, l'energy manager e il tecnico di controparte incaricato di monitorare lo stato dei lavori e la corretta esecuzione delle prestazioni previste dal contratto);
11. attestazione di verifica dei progetti sull'applicazione della Legge n. 10/91 ai sensi del comma 15 dell'All- I del d.lgs. n.192/2005 e dell'art.25 del dpr n.59/2009;
12. presentazione di progetti (DM 21 dicembre 2007) sugli edifici demaniali regionali che realizzano misure o interventi ai fini del rispetto degli obiettivi di cui a DD.MM; 20.07.04 al fine del rilascio e della successiva vendita di titoli di efficienza energetica;
13. iniziative di comunicazione, informazione e promozione dell'Energy Management, delle pratiche di risparmio energetico, del riefficientamento degli edifici e dell'impiego dell'energie alternative nei confronti degli enti pubblici, associazioni di volontariato ed Amministrazioni locali;

In una mia relazione al responsabile politico dell'Assessorato all'Energia scrivevo che: *"Al fine della corretta impostazione di un idoneo energy management regionale, a fronte dei consumi della struttura regionale occorre considerare la produzione energetica e poiché, allo stato attuale, la stessa è trascurabile e meglio parlare di potenzialità produttiva energetica. In proposito e in conformità agli indirizzi normativi comunitari e nazionali ed agli obiettivi di quota di energia rinnovabile da conseguire entro il 2020, non appare più differibile la realizzazione di impianti di produzione. Sono prioritariamente utilizzabili per l'installazione di pannelli fotovoltaici tutte le coperture degli edifici regionali, specie se di tipo industriale, e*

le aree dismesse e da recuperare quali sedimenti di discarica, di cava e siti di bonifica. Lo scrivente ha in corso una valutazione approssimata di tali potenzialità e dalle prime analisi risulta che solarizzando i tetti regionali si avrebbe una potenza installata sufficiente per coprire il 20-30% del fabbisogno dell'amministrazione. Per aumentare la percentuale di rinnovabile occorrerà ricorrere ai sedimenti di cave e discariche". La Sicilia produce energia, ma non ancora a sufficienza e, soprattutto, con prezzi mediamente superiori a quelli di mercato. Questo perché le centrali termoelettriche presenti sono obsolete e perché non riusciamo a collegarci efficacemente con il continente, in quanto abbiamo ad oggi un solo cavo e, nei momenti di necessità, non riusciamo a comprare l'energia a bassi prezzi come nel resto d'Italia. Se nel prossimo futuro la Sicilia non riesce a sganciarsi dalle fonti di produzione fossili, sempre più costose, e non a incrementare in misura notevole il peso delle rinnovabili, ci troveremo davanti ad uno scenario ancora più preoccupante e penalizzante, sia per le industrie che per i cittadini. Per far questo occorre ammodernare la rete di trasmissione, che ad oggi vede perdite nell'ordine del 12-14 %. Abbiamo anche un deficit culturale in materia di energia, infatti siamo ben lontani dall'adottare comportamenti quotidiani incentrati sul risparmio energetico. Le ragioni dell'avversione governativa alle fonti di produzione eolica sono da rinvenire, a mio avviso, nel fatto che ad oggi questo sistema ha visto il protagonismo di imprese dal capitale non trasparente e che sono stati interessati dei terreni gestiti dalla malavita organizzata. Questi modelli di produzione sono comunque da ritenere ormai superati, in quanto si basano sul concetto del grande produttore di energia che poi distribuisce a una miriade di consumatori. Il modello più avanzato vede invece un sistema con tantissimi produttori, vicini ai consumatori, insomma il modello della generazione diffusa e distribuita, a cui penso faccia riferimento anche il governatore Crocetta. Dobbiamo però essere consapevoli della mancanza di sensibilità della classe politica, basti considerare che all'ARS non giace alcun disegno di legge in materia di energia. Il tutto è poi aggravato dalla presenza di una macchina amministrativa regionale debole e non in linea con le sfide richieste. Basti pensare al caos determinatosi nel 2009/2011 intorno alle richieste di autorizzazione unica in funzione degli incentivi alla produzione; le pratiche vennero ammassate senza neanche essere protocollate. Nacque allora anche un vero e proprio mercato dei progetti già approvati, aprendo un circuito non certo trasparente e poco efficiente. Bisognerebbe intervenire con uno snellimento delle procedure e con testi unici in materia di impianti elettrici. Come bisognerebbe chiedersi del perché non sono stati spesi i

fondi europei in questo settore? Se raffrontiamo poi la Sicilia con le altre regioni il quadro che emerge è veramente sconcertante, si evidenzia uno scollamento tra amministrazione e società.

**TOMMASO CASTRONOVO, RESPONSABILE REGIONALE POLITICA ENERGETICA
LEGAMBIENTE ITALIA**

INTERVISTA DEL 17/04/2013.

La nostra *mission* risiede nello sforzo di attivare tutte le energie possibili per far sì che si realizzi un cambio culturale, con riflessi poi sui comportamenti quotidiani, rivolti ad un maggiore rispetto per l'ambiente. Per quanto concerne l'energia, oltre a informare correttamente i cittadini, abbiamo lanciato una iniziativa che ha già prodotto ottimi risultati in Veneto, e che sono i gruppi di acquisto solare. Con questo sistema abbiamo promosso la realizzazione di piccoli impianti fotovoltaici, facendo realizzare dei cospicui risparmi ai cittadini in ragione delle economie di scala che si sono realizzate, grazie all'acquisto comune di grandi quantità di pannelli.

D. In queste attività avete riscontrato problemi normativi o burocratici?

R. Per fortuna i piccoli impianti vanno a edilizia libera, credo basti una semplice comunicazione, il problema è stato creato dalle varie Soprintendenze della Sicilia, ognuna con un proprio modo di agire e di rapportarsi verso queste tematiche.

D. Quali altre iniziative avete attivato per favorire lo sviluppo dei piccoli impianti fotovoltaici?

R. Abbiamo cercato di promuovere il credito bancario, informando i singoli preposti alle agenzie di credito sulle iniziative. Il problema del credito è stato infatti, e continua ad essere, un ostacolo non proprio secondario allo sviluppo delle iniziative. In Sicilia scontiamo una difficoltà culturale, prima che economica, a sostenere tutti i processi innovativi. Anche la politica regionale è molto distante, per esempio mancano delle iniziative in grado di incentivare il credito a che fa ristrutturazioni improntate al risparmio energetico.

D. Quali impressioni ricavate dai recenti accadimenti nel campo degli impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile?

R. A noi risulta che i parchi eolici influiscono in maniera minimale sul consumo del territorio e in termini di impatto ambientale. Il problema è che in assenza di pianificazione paesaggistica, si possono creare storture. Ad oggi manca ancora la definizione delle aree idonee o non idonee, che si sarebbero dovute predisporre in ossequio alle linee guida nazionali. Anche dopo la fine degli incentivi, a nostro parere, lo sviluppo delle rinnovabili non si fermerà. Noi crediamo nella generazione diffusa e distribuita. Gli incentivi dovevano puntare più ai cittadini, e non alle grosse società. Anche le politiche pubbliche non hanno contribuito molto allo sviluppo; sarebbe per esempio bastato inserire all'interno dei regolamenti edilizi comunali delle norme sul risparmio energetico. Come da noi sostenuto.

D. Quale posizione assumete nei confronti dell'eolico?

R. Siamo innanzitutto favorevoli allo sviluppo, in un'ottica di generazione distribuita, nel mini e micro eolico, con piccoli pali integrati anche sugli edifici. In questo settore abbiamo già delle eccellenze in Sicilia. Noi riteniamo che a proposito dell'eolico ci sia stata una grande confusione, e condizionamenti politici derivante da informazioni errate. La classe politica a proposito si è dimostrata inetta e incapace. La Regione non solo non mette fondi propri per lo sviluppo del settore, ma non riesce neppure a spendere i fondi destinati dal FERS al settore energetico. Veramente una esperienza deludente.

D. A voi risultano difficoltà per gli operatori del settore?

R. Sì, ci sono delle difficoltà. Ogni comune alla fine ha delle linee guida e delle strutture particolari, che va ad impattare sullo sviluppo delle rinnovabili. Noi basiamo le nostre posizioni non su posizioni ideologiche, ma sull'ambientalismo scientifico. Su questo abbiamo attivati rapporti anche con Confindustria, soprattutto su rifiuti e rinnovabili. Ma abbiamo avuto una positiva interlocuzione anche con la CGIL e con altre associazioni ambientaliste e del mondo associativo.

ING. MAURO SCIMONELLI, LIBERO PROFESSIONISTA

INTERVISTA DEL 9/11/2012

Pur essendo un ingegnere strutturista, le tematiche ambientali mi hanno sempre interessato, per cui decisi di rivolgere verso di loro l'attenzione professionale. L'aspetto approfondito riguarda non solo il settore dell'impiantistica e della produzione di energia elettrica, ma anche con riferimento alla bioarchitettura e bioedilizia, tematiche oggi trasfuse all'interno della certificazione energetica degli edifici. L'interesse professionale segue chiaramente una domanda delle imprese, per cui ci si rivolge là dove il mercato orienta maggiormente le scelte. Negli anni '90 già in Europa si avevano le idee chiare sulla direzione da intraprendere nel campo energetico. Io mi abilito nella professione nel 2000 e da subito, con alcuni colleghi, inizio ad occuparmi di tematiche energetiche. Il quadro normativo, agli inizi degli anni 2000, era completamente assente. La materia era assolutamente di nicchia. Gli enti locali più avanzati erano le province autonome di Trento e Bolzano, già in possesso dei criteri di certificazione energetica della c.d. casa-clima. In ogni caso, quando il governo decide di partire con il finanziamento dei tetti fotovoltaici, quindi in conto impianti, la Germania ha già da tempo implementato i conti energia, molto più veloci e ed efficaci. Molti operatori contestarono questa iniziativa governativa. Vi erano ostacoli ad immettere l'energia prodotta in rete. Precisiamo che il mercato si sviluppa anche a seguito della liberalizzazione della produzione e con la contestuale creazione delle prime autorità indipendenti. All'inizio, l'interesse degli operatori viene rivolto al settore dell'eolico, innanzitutto in quanto tecnologia matura, e poi perché l'eolico beneficia degli incentivi dei c.d. certificati verdi. Grosso interesse degli operatori in questo settore. Da un lato abbiamo il legislatore nazionale che cerca di adottare provvedimenti che seguano la logica della semplificazione amministrativa, dall'altro lato, a seguito del decentramento amministrativo seguito alla modifica del Titolo V della Costituzione, le Regioni tentano di caricare di adempimenti i soggetti interessati agli investimenti. Per cui si assiste a questa contraddizione che, mentre lo stato centrale da un lato semplifica, le regioni, dall'altro, complicano le procedure. Negli anni 2000 l'eolico era molto più conveniente del fotovoltaico. Negli anni 2000 in Sicilia si inizia a dare un ordine alla materia con una serie di decreti assessoriali emanati dall'Assessorato del Territorio e

dell'Ambiente, che stabilivano dei criteri per installare gli impianti. L'approccio seguito è giusto, ma alcune disposizioni hanno trasformato un processo industriale in un processo amministrativo. Mentre prima si studiavano i siti, ai fini della produttività, dopo la maggiore attenzione è stata rivolta agli aspetti amministrativi. Il focus si è spostato sull'ottenimento dell'autorizzazione. Questo prima che intervenisse la D. Lg. 387/2003. Anche se l'approccio, o meglio lo spirito che anima queste regolamentazioni è corretto, nei fatti si introducono dei vincoli che alla fine trasformano un processo industriale in un processo amministrativo; si innesca quel meccanismo per cui diventa più importante la possibilità di arrivare comunque ad autorizzazione, anche a prescindere dall'approfondimento tecnico dell'investimento. Oggi finalmente siamo pervenuti alla definizione delle aree idonee e non idonee, nell'ottica del D.lgs. 28/2011. Anche se il processo non è completato. Questo nuovo approccio va nell'ottica delle richieste degli operatori del settore. Per tornare alla regolamentazione pregressa, ci siamo trovati di fronte all'assurdo che la stessa autorità amministrativa ha, in ragione della salvaguardia della fauna, prima bocciato interventi di insediamento di parchi eolici e, contestualmente, autorizzato la caccia nella stessa zona. Le regioni in cui si ha la massima disponibilità di vento sono la Puglia, la Sicilia, la Campania, la Basilicata e la Sardegna. L'interesse dei grossi investitori è stato rivolto verso questi bacini di risorse, e non è stato certo guidato dalla particolare normativa in atto vigente in quella regione. Quindi l'interesse è al territorio, non alla normativa o all'assetto organizzativo. Ora, a parità di condizioni industriali, andrebbe fatto un raffronto tra noi e la Puglia, per vedere quale regione si è sviluppata più rapidamente. In questo caso sì che possiamo valutare altri aspetti, tra cui la regolamentazione. Non possiamo confrontare regioni con assetti e dotazioni naturali molto diverse. Il settore del fotovoltaico si sviluppa solo a seguito dell'introduzione dei conti energia. Originariamente in Sicilia vengono ad investire grossi gruppi nazionali. Prima dell'autorizzazione unica, il procedimento era un normale procedimento che raccoglieva tutte le varie autorizzazioni di enti, comuni ecc. In Sicilia si approva finalmente il PEARS, che in gran parte è uno studio sul territorio e che non crea certo problemi, ma con la delibera di approvazione del PEARS vengono introdotte dei criteri che non hanno riscontro in nessun'altra regione italiana, e che sono stati oggetto di un lunghissimo contenzioso con le imprese; e poi tradisce una certa confusione, sfiorando in alcuni casi il ridicolo (come nel mini eolico). Sostanzialmente l'impatto sul complesso degli attori che girano attorno allo sviluppo delle rinnovabili è sicuramente negativo. Quest'insieme di vincoli agisce negativamente sullo

sviluppo del mercato, Il PEARS impatta negativamente anche perché interviene in momento storico in cui la domanda di investimenti è già matura, esistono già istanze presentate che gli uffici bloccano, in attesa dell'adozione delle nuove regole che, una volta emanate, richiedono agli operatori di uniformarsi, oggi per allora. A me risulta che in seguito alla confusione normativa creata, molti operatori stranieri, di grosse dimensioni, fuggono dalla Sicilia. Questo determina altresì che chi resta, e decide di investire in questo settore, non sono in gran parte gli operatori sani. Il fatto che crea più danno non sono i divieti, ma la mancanza di certezza e dei tempi della risposta. Questo fatto risulta impensabile specialmente per gli investitori stranieri. Non è concepibile non conoscere con certezza i tempi richiesti per un procedimento. Tante iniziative imprenditoriali non sono nate proprio a causa di queste difficoltà. Tutto questo ha creato un depauperamento del territorio. Il nuovo regolamento regionale, che vuole ulteriormente semplificare, arriva a quarto conto energia chiuso, dunque fuori tempo massimo per gli operatori. Anche in questo caso manca la sincronizzazione con il mercato. La Puglia ha invece adottato già da tempo le nuove regole più favorevoli per gli operatori. L'evoluzione storica della normativa in materia energetica, sia a livello nazionale che a livello regionale, andrebbe analizzata con molta attenzione, in quanto ogni provvedimento ha avuto refluenze all'interno del mercato. Originariamente gli incentivi alle rinnovabili nascono con il meccanismo del CIP 6 del 1992. Si incentivava non l'energia, ma il calore recuperato. Ancora oggi ne paghiamo in bolletta dei costi. Viene poi introdotto anche il concetto di assimilabili alle rinnovabili, e cioè incentivi dati ai produttori del fossile. Gli incentivi sul fotovoltaico sono distribuiti su più di 400.000 operatori, con la creazione di oltre 270.000 posti di lavoro, come da dati della Confindustria. Quindi il costo sociale va visto complessivamente. Il fotovoltaico crea un indotto di servizi molto importante. Le critiche al fotovoltaico non reggono. La colpa della regione è quella di non aver incentivato e semplificato il procedimento, rinunciando ad uno sviluppo economico alla portata di mano. Miopia politica che non ha capito che si trattava di un'occasione di sviluppo, stabilendo cosa era consentito e cosa era vietato, togliendo tutti i ritardi.

INTERVISTA ALLA DOTT. MAURO LO TENNERO, DIRIGENTE DEL SERVIZIO VII COORDINAMENTO CONTROLLO DI GESTIONE E PROGETTI SPECIALI, DELLA SEGRETERIA GENERALE DELLA REGIONE SICILIANA. INTERVISTA REALIZZATA PRESSO I LOCALI DELLA PRESIDENZA IN VIALE MAGLIOCCO IL GIORNO 31.10.2012

Lavoro in questo settore dal 2005 e se questo può essere di interesse, dal 2003 al 2004 ho lavorato al SEPICOS del Presidente, che sarebbe il Servizio di pianificazione e controllo strategico che ad oggi è la struttura che ha visione generale dell'amministrazione; è una struttura che sta per andare in pensione, sarà infatti sostituita da un nuovo organismo, gli OIV, previsti nel nuovo regolamento sulla performance. Per la parte della valutazione della dirigenza e a supporto sarà questo OIV costruito anche degli uffici di gabinetto del presidente in primo luogo gli assessori, di conseguenza tratteranno loro indirizzi generali della politica dell'amministrazione regionale.

D. Come è formato attualmente il SEPICOS?

R. L'attività dei SEPICOS consisteva nel fornire gli indirizzi del Presidente a tutti gli assessorati, che consisteva nel dare le linee di indirizzo alla politica regionale degli assessorati per poi valutare la dirigenza generale. IL nuovo regolamento prevede che la valutazione della dirigenza generale sia effettuata dall'OIV e che le linee di indirizzo vengano fornite dagli uffici di gabinetto. Le posso dire che cosa è successo da 2009 in avanti, per quella che è la mia competenza, praticamente per quello che diciamo è la mia competenza sull'energia, non ho una competenza specifica quello che posso raccontare è quello che ha fatto il Governo regionale, anzi posso fornire qualche direttiva come esempio. In questo caso Lombardo, che aveva vinto le elezioni, partendo dal programma di governo ha cominciato a individuare per ogni ramo di amministrazione, tramite questa struttura di intervento, gli obiettivi generali. Sulla base di quanto deciso dal Governatore, ogni assessore, per il proprio ramo di amministrazione, fa delle direttive che vanno al dirigente generale. Sull'energia non c'è direttiva, perché come struttura è nata dopo. Chiaramente non sono

aggiornate.

D. Quando vengono assegnate queste direttive?

R. Sicuramente ad inizio legislatura, poi annualmente. La legge c.d. Brunetta, la l.150/2009 è stata recepita in Sicilia dalla legge 5 aprile 2011 n. 5. Gli indirizzi generali dell'amministrazione sono dunque in capo al Presidente, per il tramite del suo Gabinetto, e l'applicazione concreta, dai singoli assessori, per il tramite dei rispettivi uffici di gabinetto.

D. Come viene verificato il raggiungimento degli obiettivi?

R. Il processo, a cascata, vede poi i direttori generali declinare degli obiettivi operativi per ogni Dipartimento, e su quello viene poi verificato il raggiungimento dei singoli dirigenti. Le criticità sono sempre risiedute nel monitoraggio e nel ritardo con le quali le singole direttive venivano concretamente emanate. In alcuni casi si arrivava al paradosso degli obiettivi dati a ottobre e oltre. Ad oggi ha funzionato meglio il controllo di gestione, rivolto all'interno dei dipartimenti, che il controllo strategico. La Regione siciliana è un pachiderma, con una molteplicità di funzioni. Mancano le sanzioni legate alle norme di programmazione e controllo.

D. Quindi il ciclo della programmazione, non effettuando un buon monitoraggio, non si è chiuso?

R. Sì, purtroppo non si è riusciti a far passare l'idea delle varie fasi della programmazione. Ci sono anche aspetti culturali da valutare. Manca la figura del direttore generale di tutti i dirigenti generali, che assegna gli obiettivi e verifica. Qui da noi sono gli assessori a far firmare i contratti ai dirigenti generali e che poi dovrebbe verificare.

D. Esistono delle valutazioni che possono essere pubblicamente verificate?

R. Troviamo qualcosa all'interno dell'area amministrazione trasparente del sito della regione e dei suoi rami.

D. Per quanto concerne i tempi dei procedimenti, chi verifica e monitora, all'interno dei dipartimenti, questo aspetto?

R. Questo è un altro aspetto critico, che il nuovo presidente dovrà in qualche modo

affrontare.

Originariamente dovevano essere istituiti i nuclei ispettivi. Ma ancora oggi si discute che forma devono assumere. Il problema è legato alla grande quantità dei procedimenti.

D. Dall'esame dei documenti pubblicati sui tempi dei procedimenti, paradossalmente, sono stati esclusi proprio quei procedimenti più importanti, come nel caso del dipartimento energia.

R. Noi avevamo chiesto di monitorare quelli più importanti, non tutti i procedimenti. Devo arrivare al cuore dei problemi, altrimenti non posso intervenire, tutto si annacqua. Quando vuoi monitorare tutto, non controlli niente.

D. Secondo lei, nel passaggio dalla sfera politica di programmazione a quella amministrativa di attuazione, quali sono gli spazi di modifica delle politiche? E invero, come giudicare il caso dell'eolico che, a fronte di un silenzio dei documenti ufficiali di programmazione, è stato nei fatti bloccato dalla volontà del Presidente lombardo? Perché non si è fatto ricorso agli strumenti giuridici o di programmazione che sono in capo al Governatore?

R. Il discorso della separazione tra politica e amministrazione è ormai un concetto vecchio. Questa separazione ha implicato che i vertici amministrativi sono di totale fiducia della politica. Concretamente, il concetto dello spoil system, fa sì che si crea un corto circuito.

DOTT. SEBASTIANO UGO CAMPO, DIRETTORE ASSOCIAZIONE SINTESI

INTERVISTA DEL 24/10/2012

Siamo una agenzia dell'Università di Palermo, ci occupiamo principalmente di progettazione comunitaria per tutto l'Ateneo, non abbiamo una specializzazione in particolare. Sul settore energia abbiamo in effetti progettato qualcosa con l'Assessorato regionale, ma purtroppo queste richieste (candidature) non sono andate a buon fine. Presso il Consorzio Arca, che si occupa di start up universitarie, mi risulta che è stata realizzata qualche iniziativa sul settore delle energie rinnovabili. Il nostro lavoro è mettere assieme l'Università con dei partner, al fine di trovare finanziamenti per alcuni progetti.

D. Dal suo punto di vista come valuta l'attrattività del settore delle rinnovabili?

R. Sicuramente all'estero ci si crede molto di più. Gli spazi sarebbero enormi, ma ci si deve pure confrontare con interessi contrastanti nel settore. Ci si muove per iniziativa del singolo imprenditore. La politica dovrebbe anche scegliere. Come oriento per esempio l'uso del suolo della Sicilia? come faccio la ripartizione tra fotovoltaico, food e colture per biocarburanti. Credo che ancora non ci siano idee chiare, anche se il settore non può che espandersi. Noi ci occupiamo per esempio di ricerca di base, non ci occupiamo dei possibili mercati di sbocco.

D. Avete attivato qualche progetto collegato agli obiettivi del 20-20-20?

R. No, non ci siamo occupati di questi progetti, ma non escludo che qualche settore dell'università se ne sia occupato.

PROF. AURELIO ANGELINI, SOCIOLOGIA DELL'AMBIENTE, UNIVERSITA' DI PALERMO

INTERVISTA DEL 28/01/2013

Nel campo energetico bisogna convincersi dell'esigenza di puntare ad un graduale ma inesorabile cambiamento di paradigma produttivo, passando dalle fonti fossili a quelle rinnovabili. È un problema di cambiamento culturale che deve essere seguito su entrambe le facce della medaglia: bisogna modificare sia il modo di produrre energia, che il modo di consumarla. Infatti, l'intervento sul risparmio energetico, specialmente in edilizia e sulla mobilità sono due grandi sfide che vanno affrontate con la stessa attenzione posta sul fronte della produzione di energia pulita. In questa prospettiva bisogna recuperare appieno il ruolo dei comuni e delle province. Gli enti locali devono essere infatti i protagonisti del cambiamento, cercando di innovare le proprie strutture regolamentari e amministrative, riconvertendo il loro interesse verso frontiere di sviluppo sostenibile che non vuole essere solo tutela dell'esistente, ma che può rappresentare la frontiera di un possibile sviluppo economico ed occupazionale. Tutte queste iniziative hanno bisogno di un quadro di riferimento normativo rinnovato, più attento alle esigenze di cittadini e imprese, e più consapevole delle opportunità offerte dall'ambiente e dal territorio. Per esempio i comuni dovrebbero ammodernare tutti i piani regolatori, per prescrivere norme sul risparmio energetico e per migliorare la vivibilità delle città, intesa come riflessione sulle aree verdi, sulla qualità dell'aria e dunque sulla mobilità. Il Piano Energetico e ambientale regionale dovrebbe essere anch'esso rivisto, infatti sembra nato vecchio ed oggi non è pronto per raccogliere le nuove sfide. Bisogna che i *policy makers* regionali e nazionali si sintonizzino appieno verso le linee programmatiche sull'energia elaborate in ambito di Commissione UE. In ambito regionale bisognerebbe garantire una maggiore funzionalità e semplificazione delle procedure per agevolare gli investimenti verdi, anche nel settore dell'energia. Bisogna poi quanto prima completare e rendere esecutivi i Piani paesaggistici, dove viene inserito anche l'importante punto di vista delle soprintendenze ai beni culturali e archeologiche, necessarie per capire quali interventi conservativi garantire al territorio, lasciando le aree non vincolate libere per gli investimenti. Infatti, mentre da un lato da questi Piani

paesaggistici possono derivare certamente del vincolo allo sviluppo degli impianti di energie rinnovabili, dall'altro possono avere il grosso vantaggio di apportare un significativo contributo verso l'individuazione delle aree non idonee agli stessi impianti, garantendo certezza agli investitori. Un altro punto che andrebbe rivisto, su cui la Regione ha però margini di intervento più limitati, sono da individuare nel grande sviluppo che si potrebbe ottenere, ai fini di produzione di energia pulita, dalle piattaforme eoliche off shore, come per esempio nel mare del Nord. Bisognerebbe solo approfondire con particolari studi le rotte migratorie degli uccelli, scartando dunque il canale di Sicilia, zona ricca ma interessata a fenomeni di massicce migrazioni di varia fauna. Ma, per esempio, si potrebbe utilmente sfruttare il versante ionico, ugualmente interessante da un punto di vista di moto marino e dei venti, ma non interessato a fenomeni di migrazione. Una nuova legislazione sul settore energetico dovrebbe, per esempio, pensare di delegare molte più funzioni a comuni e province, garantendo al contempo misure che garantiscano la massima trasparenza dei passaggi. Le criticità vanno superate con obiettivi chiari e trasparenti. Bisognerebbe avviare un serio confronto regionale sui sistemi di energia, emulando dalle esperienze più avanzate e significative. Nel recente passato abbiamo assistito a importanti iniziative delle associazioni ambientaliste. Per esempio Legambiente ha creato dei gruppi di acquisto solidale per i pannelli fotovoltaici da installare sui tetti delle abitazioni, e questo è sicuramente una best practice.

BIBLIOGRAFIA

- Acemoglu D. e Robinson James A., *Perché le nazioni falliscono*, Il saggiatore, Milano, 2013 ed.orig. *Why Nations fail*, Crown Publishers, New York, 2012.
- Ades A. e Di Tella R., *National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic*, "The Economic Journal", Vol. 107 (July), 1023-1042, No. 443/97, Blackwell Publisher, Oxford, UK and Malden, USA, 1997.
- Agustoni A. e Maretti M., *Energy and social change: an introduction*, "International Review of Sociology: Revue Internationale de Sociologie", 22:3, 391-404, DOI: 10.1080/03906701.2012.730820 - <http://dx.doi.org/10.1080/03906701.2012.730820>.
- Ansoff Igor H., *Corporate strategy: an analytic approach to business policy for growth and expansion*, Mc Graw Hill, New York, 1965.
- Antonelli V., *I dirigenti pubblici e le riforme amministrative*, in V. Antonelli e A. La Spina (a cura di) *I dirigenti pubblici e i nodi del cambiamento*, Luiss University Press, Roma, 2010.
- Bagliani M., Crescimanno A., Ferlino F., Nepote D., *Benchmarking della green economy delle regioni italiane*, Paper XXXIII Conferenza Italiana di Scienze regionali 2012/2013, <http://www.aisre.it/>.
- Bailey Kenneth D., *Metodi della ricerca sociale*, il Mulino, Bologna, 1985, ed. orig. *Method of Social Research*, The Free Press, New York, 1982.
- Baldissara B., Regina P., Forni A. Olveti I., Torrez N., *L'innovazione energetica nella pianificazione regionale: metodologie e applicazioni*, Paper XXXIII Conferenza Italiana di Scienze regionali 2012/2013, <http://www.aisre.it/>.
- Barbera F., *Meccanismi sociali. Elementi di sociologia analitica*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- [2005], *Prefazione*, in P. Hedström, *Anatomia del sociale*, Bruno Mondadori, Milano, 2005.
- [2008], *Il Patto territoriale del Canavese*, in F. Piselli e F. Ramella (a cura di), *Patti sociali per lo sviluppo*, Donzelli, Roma

- [2009], *Inclusione progettuale, spiegazione attraverso meccanismi e valutazione realistica*, Relazione Scuola estiva di Sviluppo Locale "S. Brusco", Seneghe – luglio 2009, www.dps.tesoro.it.
- Bardhan P., *Corruption and Development: A Review of Issues*, "Journal of Economic Literature", Vol. 35, No. 3 (Sep., 1997), pp. 1320-1346, American Economic Association <http://www.jstor.org/stable/2729979>.
- Bassanini F., Paparo S. e Tiberi G., *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, "ASTRID RASSEGNA", anno 1, n. 11 del 28 giugno 2005.
- Bassanini F. e Tiberi G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- Becker H. e Geer B., *Participant observation and interviewing: a comparison*, in "Human organization", XVI, Society for Applied Anthropology, 1957, <http://blogs.ubc.ca/qualresearch/files/2009/09/Becker-Geer.pdf>.
- Bellia F. (a cura di), *L'analisi d'impatto della riforma della PAC nell'agricoltura siciliana*, CORERAS, Palermo, 2010.
- Berger P., Luckmann T., *La realtà come costruzione sociale*, Il Mulino, Bologna, 1969 - ed. Orig. *The social construction of reality*, Anchor Books, New York, 1966.
- Bertin G., *Decidere nel pubblico. Tecniche di decisione e valutazione nella gestione dei servizi pubblici*, Etas libri, Milano, 1989.
- [1996], *Valutazione e sapere sociologico: metodi e tecniche di gestione dei processi decisionali*, F. Angeli, Milano.
- Bezzi C., *Il disegno della ricerca valutativa*, F. Angeli, Milano, 2001.
- [2003], *Cosa valutiamo, esattamente?* In "Rassegna Italiana di Valutazione", a. VII, n. 27.
- [2005], *Dimensioni della valutazione: criteri per la costruzione di uno strumento*, II Convegno Nazionale Orientare l'orientamento, Roma, 5 -6 dicembre 2005.
- Bifulco L., *Che cos'è una organizzazione*, Carrocci, Roma, 2002.

- [2008], *Politiche pubbliche e partecipazione: alcune piste per la comparazione fra Italia e Francia*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", n°2.
- Bifulco L., De Leonardis O. (a cura di), *L'innovazione difficile*, F. Angeli, Milano, 1997.
- Bifulco L., De Leonardis, *Pratiche e retoriche dell'intermediazione amministrativa*, in Battistelli F., *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, F. Angeli, Milano, 2002.
- Biolcati Rinaldi F., *Valutazione orientata dalla teoria e interazione tra politiche*, in "Rassegna Italiana di Valutazione", fascicolo n. 26, 2003.
- [2004], *Il rapporto "tacito": valutazione realistica e sociologia analitica*, intervento Forum nazionali giovani ricercatori AIS, Napoli 7-9 ottobre 2004, <http://hdl.handle.net/2434/17697>.
- [2011], *Teorie della valutazione e valutazione realista*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione pubblica – Formez, Roma.
- Bonazzi G., *La questione burocratica*, Angeli, Milano, 2002.
- [2002], *Come studiare le organizzazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Borlandi M., Sciolla L. (a cura di), *La spiegazione sociologica*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- Boudon R., *Il posto del disordine: critica delle teorie del mutamento sociale*, il Mulino, Bologna 1985 – ed. Orig. *La place du desordre*, Presses Universitaires de France, Paris, 1984.
- [2005], *Teoria della scelta razionale e individualismo metodologico: sono la stessa cosa?* in M. Borlandi, L. Sciolla (a cura di), *La spiegazione sociologica*, Il Mulino, Bologna.
- Boudon R. e Fillieule R., *I metodi in sociologia*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- Brocca A., *L'AIR dal punto di vista delle piccole e medie imprese*, in La Spina A., Cavatorto S. (a cura di), *La consultazione nell'analisi di impatto di regolazione*, Dipartimento della Funzione pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Rubettino, Soveria Mannelli, 2001.
- Bruni A., *Lo studio etnografico delle organizzazioni*, Carocci, Roma, 2003.

- Butera S., *A cosa è veramente servita l'autonomia in Sicilia*, "StrumentiRes" – Rivista online Fondazione Res, anno V, n. 4, 2013.
- Caminiti N.M., Manna C. (a cura di), *Riduzione delle emissioni e sviluppo delle rinnovabili: quale ruolo per stato e regioni?* ENEA, workshop aprile 2008, Roma.
- Capano G., *L'improbabile riforma: le politiche di riforma amministrativa nell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 1992.
- Capano G., Giuliani M. (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1996.
- Caprara G.V., Barbaranelli C., *Capi di governo, telefonini, bagni schiuma: determinanti personali dei comportamenti di voto e di acquisto*, R. Cortina, Milano, 2000.
- Casini L., *La (mancata) separazione tra politica e amministrazione in Italia*, IRPA Working Paper – Policy Papers Series No. 1, 2014.
- Cassese S. e Mari A., *L'oscuro ruolo dell'alta dirigenza italiana*, in "Politica del Diritto" a. XXXII, n.1, marzo 2001.
- Cassese S., *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo nel governare*, Lezione in occasione della presentazione del Rapporto 2012 - 2013 di "Italiadecide", Camera dei Deputati, Sala della Regina, 11 febbraio 2013.
- Cavatorto S., *Unione Europea: molto rumore per nulla?* in *L'analisi di impatto di regolazione in prospettiva comparata*, Dipartimento della Funzione pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Rubettino, Soveria Mannelli, 2001.
- CENSIS, *Il valore sociale dell'industria energetica italiana*, Rapporto finale, 2010, www.censis.it.
- Centorrino M., Lisciandra M., *La teoria economica della corruzione*, Centro di documentazione europea - Università di Catania - Online Working Paper 2010/n. 18 Aprile 2010 URL: http://www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei/giuridiche/18_2010.pdf.
- CGIL Sicilia, *Dossier energia. Verso un Piano Energetico e Ambientale condiviso e partecipato*, 2013, www.cgilsicilia.it.

- Cherkaoui M., *La spiegazione mediante meccanismi generatori*, in M. Borlandi, L. Sciolla (a cura di), *La spiegazione sociologica*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- Cimino B., *I profili funzionali: l'indirizzo e la gestione*, IRPA Working Paper – Policy Papers Series No. 1, 2014.
- CNEL, *Le ricadute economiche e occupazionali degli scenari di produzione elettrica al 2020 in Italia*, 2010, www.cnel.it.
- CNEL, *Analisi dei rischi di illegalità e penetrazione della criminalità organizzata nel settore dell'energia eolica in Italia*, Indagine Osservatorio socio economico sulla criminalità, 2012, www.cnel.it.
- Confindustria – SRM, *Check – up Mezzogiorno*, 2013, www.sr-m.it.
- Coleman J.S., *Fondamenti di teoria sociale*, Il Mulino, Bologna, 2005 – ed. orig. *Foundation of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, U.S.A., 1990.
- Corbetta P., *Metodi di analisi multivariata per le scienze sociali*, il Mulino, Bologna, 1992.
- [1999], *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna.
- [2003], *La ricerca sociale: metodologia e tecniche*, Il Mulino, Bologna.
- Coralli L., D'Angelo E. e Lai G., *La pianificazione energetica regionale e locale, aspetti metodologici e stato dell'arte*, <http://old.enea.it/com/web/news/attiv/07rappian.pdf>
- Corona G., Malanima P., *Economia e ambiente in Italia dall'Unità ad oggi*, Bruno Mondadori, Milano, 2012.
- Coronato M., *Green economy e dimensioni smart su base regionale coesiva*, Paper XXXIII Conferenza Scienze regionali, 2012/2013, <http://www.aisre.it/>
- Corrao S., *L'uso dei focus group nella consultazione*, in La Spina A. e Cavatorto S. (a cura di), *La consultazione nell'analisi di impatto di regolazione*, Dipartimento della Funzione pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Rubettino, Soveria Mannelli, 2001.

- Corte dei Conti Europea, *Efficacia in termini di costi/benefici degli investimenti della politica di coesione nel campo dell'efficienza energetica*, Relazione speciale n. 21/2012, <http://eca.europa.eu>.
- Crozier M., *Il fenomeno burocratico*, Etaslibri, Milano, 1969.
- Czarniawska B., *Narrare l'organizzazione. La costruzione dell'identità istituzionale*, Edizioni di Comunità, Einaudi, Torino, 2000 – ed. orig. *Narrating the Organizations*, The University of Chicago Press, USA, 1997.
- D'Angelo E., *Situazione e indirizzi energetico-ambientali regionali 2007*, in "Energia, Ambiente e Innovazione" n. 3, 2007, http://old.enea.it/produzione_scientifica/pdf_EAI/2007/Sit_ener_amb_reg_2007.pdf.
- D'Angelo E., Portioli L. e Travaglini G., *Lotta ai cambiamenti climatici e Fonti rinnovabili: Gli investimenti, le ricadute occupazionali, le nuove professionalità*, Rapporto di ricerca IRES-CGIL n.4, 2010, http://www.ires.it/files/Rapp_IRESFONTI%20RINNOVABILI_23mar2010.pdf
- Dal Lago A., De Biasi R., *Un certo sguardo. Introduzione all'etnografia sociale*, Ed. Laterza, Bari, 2002.
- De Francesco F., *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, in *L'analisi di impatto di regolazione in prospettiva comparata*, Dipartimento della Funzione pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Rubettino, Soveria Mannelli, 2001.
- De Marco A. e Ogliastro C., *Analisi costi benefici: introduzione e concetti fondamentali*, in *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione*, Dipartimento della Funzione pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Rubettino, Soveria Mannelli, 2001.
- Demeulenaere P., *La spiegazione individualistica delle norme sociali*, in M.Borlandi, L. Sciolla (a cura di), *La spiegazione sociologica*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- [2011], *Analytical Sociology and Social Mechanisms*, Cambridge University Press, New York.
- Dente B., (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1990.

- [1985], *Governare la frammentazione*, Il Mulino, Bologna.
- [1989], *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Maggioli, Rimini.
- Dente B., Regonini G., *Politica e politiche in Italia*, in P. Lange, Regini M. (a cura di), *Stato e regolazione sociale*, Il Mulino, Bologna, 1987.
- De Benedetto M., Martelli M., Rangone N., *La qualità delle regole*, Il Mulino, Bologna, 2011.
- De Paoli L., *Economia e politica delle fonti rinnovabili e della cogenerazione*, F. Angeli, Milano, 1999.
- Di Folco M., *La dirigenza regionale e locale*, in V. Antonelli, A. La Spina (a cura di), *I dirigenti pubblici e i nodi del cambiamento*, Luiss University Press, Roma, 2010.
- Dino A., a cura di, *Poteri criminali e crisi della democrazia*, Mimesis, Milano, 2011.
- DiMaggio P., Powell W. (a cura di), *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Edizioni di Comunità, Einaudi, Torino, 2000 – ed. orig. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, 1991.
- Donolo C., (a cura di) *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano, 2006.
- Douglas M. (1990), *Come pensano le istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 1990- ed. orig. *How Institutions Think*, Siracuse University Press, 1986.
- Downs A., *Teoria economica della democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1988 – ed. orig., *Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York, 1957.
- Elster J., *Uva acerba: versioni non ortodosse della razionalità*, Feltrinelli, Milano, 1989 – ed. orig., *Sour grapes: Studies in the Subversion of Rationality*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, New York, USA, 1985.
- [1993], *Come si studia la società: una «cassetta degli attrezzi» per le scienze sociali*, Il Mulino, Bologna – ed. orig. *Nuts and bolts for the social sciences*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, New York, USA, 1989.
- ENEA, *Valutazione dell'impatto potenziale dei programmi operative FERS sulla riduzione delle emissioni di gas serra*, 2010, www.dps.tesoro.it.

- ENEA, *Le fonti rinnovabili 2010. Ricerca e innovazione per un futuro low-carbon*, 2010, www.fire-italia.it.
- ERVET- Regione Emilia Romagna, *Green economy in Emilia Romagna. Elaborazioni settoriali e indicazioni provinciali*, 2012, [www. http://energia.regione.emilia-romagna.it](http://energia.regione.emilia-romagna.it).
- European Commission, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament anti-corruption report*, Brussels, 3.2.2014 com (2014) 38 final, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human>.
- European Commission, *Guide to cost-benefit analysis of investment projects*, 2008, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf.
- Farì A., *Il procedimento di autorizzazione per gli impianti da fonti energetiche rinnovabili. Complessità e spunti di riflessione*, <http://www.astrid-online.it/clima--ene/note-e-con/A.Far----articolo-rinnovabili-astrid--def.pdf>
- Felice E., *Perché il Sud è rimasto indietro*, Il Mulino, Bologna, 2013.
- Fideli R., Marradi A., Voce *Intervista*, Enciclopedia Treccani delle Scienze Sociali, Roma, 1996.
- Finney Botti H., *La svolta riflessiva negli studi organizzativi*, in A. Melucci (a cura di), *Verso una sociologia riflessiva*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- Fisman R., Gatti R., *Decentralization and corruption: evidence across countries*, "Journal of Public Economics", vol. 83, n. 3, 2002
- [2006], *Bargaining for bribes: The role of institutions*, in Rose-Ackerman S., *International handbook on the economics of corruption*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, 2006.
- Florio M., *Processi decisionali, incentive e qualità della valutazione*, in *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione*, Dipartimento della Funzione pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Rubettino, Soveria Mannelli, 2001.

- Frappi C. e Varvarelli A., *Le strategie di politica energetica dell'Italia. Criticità interne e opportunità internazionali*, "Quaderni di Relazioni Internazionali", 12 aprile 2012, <http://www.ispionline.it>.
- Fraterrigo C., *La disciplina del settore energetico in un sistema multilivello*, Tesi dottorato Università degli Studi di Palermo, Palermo, 2014, <http://hdl.handle.net/10447/91189>.
- Freddi G. (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Nis, Roma, 1989.
- Gestore Servizi Elettrici, *Rapporto statistico eolico*, 2009, www.gse.it.
- Gestore Servizi Elettrici, *Rapporto statistico UE 27 settore elettrico*, 2010, www.gse.it.
- Gestore Servizi Elettrici, *Il quadro autorizzativo per impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili*, 2011, www.gse.it.
- Gestore Servizi Elettrici, *Rapporto statistico fotovoltaico*, 2011, www.gse.it.
- Gestore Servizi Elettrici, *Incentivazione degli impianti fotovoltaici. Relazione delle attività 2011, 2012*, www.gse.it.
- Gestore Servizi Elettrici, *Regolazione regionale della generazione elettrica da fonti rinnovabili*, 2014, www.gse.it.
- Gobo G., *Descrivere il mondo. Teoria e pratica del metodo etnografico in sociologia*, Carocci, Roma, 2001.
- Golden M. and Picci L., *Corruption and the Management of Public Works in Italy*, in Rose-Ackerman S., *International handbook on the economics of corruption*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, 2006.
- Gouldner Alvin W., *La crisi della sociologia*, Il Mulino, Bologna, 1980 - ed. orig. *The coming crisis of western sociology*, Basic Books, New York, 1970.
- Goldthorpe J.H., *Sulla sociologia*, Il Mulino, Bologna, 2006 – ed. orig. *On sociology. Numbers, Narratives and the Integration of research and Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

- Greenpeace, *Energy revolution*, Report 4th edition 2012 world energy scenario, 2012, www.greenpeace.org
- Guala C., *Interviste e questionari nella ricerca sociale applicata*, Rubettino, Catanzaro, 2003.
- Guida EVALVED, Tavistock institute, GHK, IRS, *La valutazione dello sviluppo socio-economico*, 2003, www.retenuvv.it
- Ham C., Hill M., *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 1986.
- Hedström P., *Anatomia del sociale*, Bruno Mondadori, Milano, 2006 – ed. orig. *Dissecting the Social. On the Principles of Analytical Sociology*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, New York, USA, 2005.
- Hirshman A. O., *Progetti di sviluppo*, F. Angeli, Milano, 1975 – ed. orig. *Development Projects Observed*, Brookings Institution, Washington, 1967.
- [1982], *Lealtà, defezione, protesta: rimedi alla crisi delle imprese dei partiti e dello stato*, Bompiani, Milano – ed. orig. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, USA, 1970.
- [1984], *Felicità privata, felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna.
- [1990], *Come far passare le riforme*, Il Mulino, Bologna.
- HM Treasury, *The Green Book. Appraisal and evaluation in Central Government*, 2011, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf
- HM Treasury, *The Magenta Book. Guidance for evaluation*, 2011, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220542/magenta_book_combined.pdf
- Howlett M., Ramesh M., *Come studiare le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2003 – ed. orig. *Studying Public policy: Policy Cycles and Policy Sub-systems*, Oxford University Press, Toronto, 1995.

- Isernia P., *Metodi previsionali e analisi di impatto*, in La Spina A., Cavatorto S., (a cura di), *La consultazione nell'analisi di impatto di regolazione*, Dipartimento della Funzione pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Rubettino, Soveria Mannelli, 2001.
- Lanzalaco L., *Istituzioni, organizzazioni, potere*, NIS, Roma, 1995.
- La Spina A., *La decisione legislativa – Lineamenti di una teoria*, Giuffrè, Milano, 1989.
- [2003], *La politica per il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.
- [2007], *Politiche per il Mezzogiorno e riforma amministrativa*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", n. 3.
- [2008 a], *Le autorità indipendenti*, Il Mulino, Bologna.
- [2008 b], a cura di, *I costi dell'illegalità*, Il Mulino, Bologna.
- La Spina A., Majone, G., *Lo Stato regolatore*, il Mulino, Bologna, 2000.
- La Spina A., *La dirigenza pubblica italiana davanti alle sfide del ventunesimo secolo*, in V. Antonelli, A. La Spina, *I dirigenti pubblici e i nodi del cambiamento*, Luiss University Press, Roma, 2010.
- La Spina A., Espa E., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2011.
- La Spina A., Riolo C. (a cura di), *Il mezzogiorno nel sistema politico italiano: Classi dirigenti, criminalità organizzata, politiche pubbliche*, F. Angeli, Milano, 2012.
- Lippi A., *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- [2008], *La valutazione delle politiche pubbliche. Dai contesti d'uso ai problemi degli impatti*, Working Paper esterni n.03/2008, www.socpol.unimi.it.
- Lipsky, M., *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, Russel Sage Foundation, New York, 1980.
- Lizzi R., *La politica agricola*, il Mulino, Bologna, 2002.
- Lo Forte G., La Spina A., *I costi dell'illegalità*, "Rivista Economica del Mezzogiorno", n. 3-4, pp. 509-570, Il Mulino, Bologna, 2006.

- Lowi T.J., *La scienza delle politiche*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- Lupo S., *Usi e abusi del passato. Le radici dell'Italia di Putnam*, in "Meridiana" n. 18, Roma, 1993
- Majone G., *Il principio di precauzione e analisi di impatto della regolazione*, in La Spina A., Cavatorto S. (a cura di), *La consultazione nell'analisi di impatto di regolazione*, Dipartimento della Funzione pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Soveria Mannelli, Rubettino, 2001.
- Mayntz R., *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1982 – ed. orig. *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1978.
- Martelli M., *Determinazione dei prezzi e giudizi di valore nell'ACB*, in *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione*, Dipartimento della Funzione pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Rubettino, Soveria Mannelli, 2001.
- Martini A., *Il metodo sperimentale: un punto di riferimento per la valutazione degli effetti*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche*, Formez, Ufficio stampa ed editoria, Roma, 2001.
- Martini A., Mo Costabella L., Sisti M., *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, "Materiali UVAL" n.22/2011, www.dps.tesoro.it.
- [2006], *Metodo sperimentale, approccio controfattuale e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche*, "Rassegna Italiana di Valutazione" n. 34/2006.
- Martini A. e Sisti M., *L'approccio controfattuale alla valutazione dell'effetto delle politiche*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche*, Formez, Ufficio stampa ed editoria, Roma, 2006.
- [2006 a], *Cinque modi di interpretare la "valutazione"*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche*, Formez, Ufficio stampa ed editoria, Roma.
- [2006 b], *Il metodo sperimentale: un punto di riferimento per la valutazione degli effetti*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche*, Formez, Ufficio stampa ed editoria, Roma.

- [2008], *How counterfactuals got lost on the way to Brussels*, Symposium "Policy and programme evaluation in Europe: cultures and prospects" Strasbourg, July 3-4, 2008.
- [2009], *Una critica della valutazione realista*, <http://www.prova.org/contributi-metodologici/una%20critica%20della%20valutazione%20realista.pdf>
- [2009a], *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- [2009b], *Le molte logiche della valutazione*, www.prova.org.
- Martini A. e Trivellato U., *Sono soldi ben spesi? perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, Marsilio, Venezia, 2011.
- Melucci A., *Verso una sociologia riflessiva: ricerca qualitativa e cultura*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- Merton R.K., *The Matthew Effect in Science*, "Science", Vol.159 n.3810, 1968.
- [1974], *Teorie e struttura sociale*, il Mulino, Bologna; ed. originale, *Social theory and social structure*, The Free Press, New York, 1968.
- Minichino S., *Integrare il paesaggio nelle politiche energetiche*, Paper XXXIII Conferenza Italiana di Scienze regionali 2012/2013, <http://www.aisre.it/>.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, 2003, www.dps.tesoro.it
- Ministero dello sviluppo economico, *Piano di azione nazionale per le energie rinnovabili (direttiva 2009/28/CE), 2010*, <http://approfondimenti.gse.it/approfondimenti/Simeri/AreaDocumentale/Documenti%20Piano%20di%20Azione%20Nazionale/PAN%20DETTAGLIO.pdf>
- Morisi M.(a cura di), *Far politica in Sicilia: deferenza, consenso e protesta*, Feltrinelli, Milano, 1993.
- Moro G., *La valutazione delle politiche pubbliche*, Carocci, Roma, 2005.
- NONIE, *Impact Evaluation Guidance*, 2008, <http://valutazioneinvestimenti.formez.it/content/nonie-impact-evaluation-guidance>

- OCSE, *Esame OCSE sulla Riforma della Regolazione Italia - Assicurare la qualità della regolazione a tutti i livelli di governo*, 2007, www.funzionepubblica.gov.it.
- OECD, *Recommendation of the Council on regulatory policy and governance*, 2012, <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>
- Olson M., *La logica dell'azione collettiva*, Feltrinelli, Milano, 1983 – ed. orig. , *The Logic of Collective Action: public Goods and the Theory of Groups*, Harvard university Press, Cambridge, USA, 1965.
- [1984], *Ascesa e declino delle nazioni: crescita economica, stagflazione e rigidità sociale*, Il Mulino, Bologna, - ed. orig., *The rise and decline of nations. Economic growth, stagflation and social rigidities*, New Haven, Yale University, USA, 1982.
- [1994], *Logica delle istituzioni*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Palumbo M., *Il processo di valutazione: decidere, programmare, valutare*, F. Angeli, Milano, 2001.
- Panebianco A., *L'analisi della politica: tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, il Mulino, Bologna, 1989.
- Passarelli G., *La presidenzializzazione della politica regionale*, in S. Vassallo (a cura di), *Il divario incolmabile*, Il Mulino, Bologna, 2013.
- Pavolini E., Vicarelli G., *Le due Italie della sanità*, in S. Vassallo (a cura di), *Il divario incolmabile*, Il Mulino, Bologna, 2013.
- Pawson R. & Tilley N., *Realistic evaluation*, Sage, London, 1997.
- Pawson R., *Whatever happened to middle-range theory?* Paper on 'Modern Masters of Sociology' at the IIS Congress, Stockholm, July 2005.
- Piacentino D., *L'AIR, l'ACB e I processi di decisione pubblica: tre aspetti critici*, in *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione*, Dipartimento della Funzione pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Rubettino, Soveria Mannelli, 2001.

- Pitrone M. C., *Il sondaggio*, F. Angeli, Milano, 1986.
- Pollit C., Bouckaert G., *Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-weberian state*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- Programma Interregionale Energia Rinnovabile e Risparmio Energetico, QSN 2007-2013, *Promuovere le opportunità di sviluppo locale attraverso l'attivazione di filiere produttive collegate all'aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e al risparmio energetico*, 2006, www.mise.gov.it.
- Prontera A., *Politiche energetiche e governo locale. Il caso delle Marche*, "Le Istituzioni del Federalismo" n. 3/4, Rivista di studi giuridici e politici, Bologna, 2008.
- [2009], *Energia, istituzioni e sviluppo locale nella Provincia di Macerata*, RFSviluppo, C.C.I.A.A. di Macerata, Civitanova Marche.
- Putnam Robert D., R. Leonardi, R. Nanetti, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1997 – ed.orig., *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton N.J., 1993.
- Rangone N., *Le programmazioni economiche: l'intervento pubblico tra piani e regole*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- Rauch James E., Evans Peter B. , *Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries* (unpublished: San Diego, California and Berkeley, California; University of California at San Diego and University of California at Berkeley), 1997.
- Regonini G., *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- Ricolfi L., *La ricerca qualitativa*, Carocci, Roma, 2001.
- Rigney D., *The Matthew Effect*, Columbia University Press, USA, 2010.
- Rifkin J., *Economia all'idrogeno*, Mondadori, Milano, 2002.
- Rose-Ackerman S., *International handbook on the economics of corruption*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, 2006.

- Rossi G. (a cura di), *Economia verde. Impatto economico e occupazionale*, Osservatori green jobs, 2010, www.adapt.it.
- RSE Spa, *L'energia elettrica dal vento*, Editrice Alkes, Cassina Nuova di Bollate (MI), 2012.
- Rubechi M., *Forma di governo e sistema elettorale*, in S. Vassallo (a cura di), *Il divario incolmabile*, Il Mulino, Bologna, 2013.
- Sarpi F., *Criteri di valutazione di alcuni beni non scambiabili sul mercato*, in *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione*, Dipartimento della Funzione pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Rubettino, Soveria Mannelli, 2001.
- [2001], *La continuità istituzionale come garanzia di successo dell'ACB: il caso degli Stati Uniti*, in *L'analisi di impatto di regolazione in prospettiva comparata*, Dipartimento della Funzione pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Rubettino, Soveria Mannelli.
- Sacco S. (a cura di), *La mafia in cantiere: L'incidenza della criminalità organizzata nell'economia: una verifica empirica nel settore delle costruzioni*, Centro di studi ed iniziative culturali Pio La Torre, Palermo, 2010.
- Saltari L., *I profili strutturali: la nomina dei dirigenti*, IRPA Working Paper – Policy Papers Series No. 1, 2014.
- Salvi S., *Gli approcci alla valutazione nelle politiche di better regulation: la Regulatory impact analysis*, in «I paper dell'Osservatorio», Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, marzo 2013.
- Schutz A., *Lo straniero. Saggio di psicologia sociale*, (trad.it.), in S. Tabboni, a cura di, *Vicinanza e lontananza*, Angeli, Milano, 1993.
- Scriven M., *Logica della valutazione e pratica della valutazione*, in N. Stame (a cura di), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2007.
- Silverman D., *Come fare ricerca qualitativa: una guida pratica*, Carocci, Roma, 2002.
- Simon H. A., *Il comportamento amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 1967 - ed. orig., *Administrative behavior*, Macmillan, USA, 1957.
- [1985] *Causalità, razionalità, organizzazione*, Il Mulino, Bologna.

- Sisti M., *Introduzione alla valutazione pubblica*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche*, Formez, Ufficio stampa ed editoria, Roma, 2001.
- Spradley J.P., *Participant Observation*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1980.
- SRM, *Le fonti rinnovabili. L'energia fotovoltaica: analisi settoriale e territoriale*, 2012, www.sr-m.it.
- Stame N., *L'esperienza della valutazione*, SEAM, Formello, 1998.
- [2002], *Why a movement for theory in evaluation?* Paper presented European Evaluation Society Fifth Conference, Seville, 10-12 October 2002.
- [2004], *Per la valutazione delle politiche di emersione*, F. Angeli, Milano.
- [2007], a cura di, *Classici della valutazione*, F. Angeli, Milano.
- [2010], *What Doesn't Work? Three Failures, Many Answers*, Evaluation 16(4), SAGE.
- Statera G., *Metodologia e tecniche della ricerca sociale: una introduzione sistematica*, Palumbo, Palermo, 1982.
- Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.P., *Rapporto della Commissione Sarkozy sulla misura della performance dell'economia e del progresso sociale*, 2010, <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr>
- SVIMEZ-SRM, *Energie rinnovabili e territorio – Scenari economici, analisi del territorio e finanza per lo sviluppo*, Giannini Editore, Napoli, 2011.
- Tanzi V., *Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*, Working Paper of the International Monetary Fund, 1998 <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>
- Testa C., Bettanini G. e Feletig P., *Chi ha ucciso le rinnovabili*, allegato a "Le Formiche" n. 79, Roma, 2013.
- Trigilia C., *Sviluppo locale – un progetto per l'Italia*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2005.
- Trobia A., *La sociologia come scienza rigorosa: modelli simulativi, intelligenza collettiva, forme del mutamento*, F. Angeli, Milano, 2001.

- [2005], *La ricerca sociale quali-quantitativa*, F. Angeli, Milano.
- [2010], *Elementi di metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Aracne, Roma.
- Trivellato U., *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma e pratiche*, IRVAPP Discussion Paper series 2009-01, <http://irvapp.fbk.eu>.
- Trobia A., Milia V., *Social network analysis*, Carocci, Roma, 2011.
- Vassallo S. (a cura di), *Il divario incolmabile: rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*, il Mulino, Bologna, 2013.
- Wilson J. Q., *Political Organizations*, Princeton University Press, Princeton, 1995.
- Wittgenstein L., *Tractatus logico-philosophicus e quaderni 1914-1916*, Einaudi, Torino, 1964 – ed. Orig. *Tractatus logico-philosophicus*, Routledge and Kegan Paul, London, 1961.