

# Perché avviare il Laboratorio Livenza 2007 ?

Antonio Massarutto

Dse, Università di Udine

Iefe, Università Bocconi

[antonio.massarutto@uniud.it](mailto:antonio.massarutto@uniud.it)

# La crisi del modello tradizionale

- Nuovi scenari di policy
  - Politiche “passive” (demand-side) vs. politiche “attive” (supply-side)
  - Arena politica come “sistema debolmente legato”
  - Conflitti irriducibili a schemi tradizionali (generale/locale; destra/sinistra)
  - Soluzioni richiedono azioni ad hoc e forti dosi di discrezionalità
- Crisi del modello tradizionale
  - Crisi di risultati
    - Tirannia dello status quo  $\Leftrightarrow$  Incapacità di assicurare politiche adeguate
    - Controllo catena di implementazione e delle “risorse” necessarie  $\Leftrightarrow$  ruolo crescente di soggetti autoreferenziali o autonomi rispetto al potere pubblico
    - Presenza di soggetti che possono ostacolare o bloccare
  - Legittimazione sempre più difficile
    - Frantumazione dell’”interesse generale”
    - Frammentazione della pubblica amministrazione
    - Sfiducia nella “tecnocrazia” come nella “privatizzazione”
    - Sfiducia nell’esercizio di poteri discrezionali
  - Finanziamento
    - Crisi della fiscalità  $\Leftrightarrow$  chi usa paga (ma se paga vuole anche “contare”)
- Frammentazione non si può eliminare né rimuovere; occorre una strategia per governar-la e governar-ci

# Verso una nuova generazione delle politiche ambientali

- Lo schema interpretativo tradizionale
  - Interesse generale / interesse individuale
  - Pubblico / privato
  - Stato / mercato
  - C&C / incentivi
- La politica ambientale tradizionale
  - Si è basata soprattutto su “C&C”
  - Concezione “antagonistica” dei rapporti fra P.A. e soggetti regolati
  - In tempi più recenti, si sono diffusi i cosiddetti “strumenti economici”, ma sempre in un’ottica impositiva
  - Piano visto come strumento “razionale” per ordinare in modo coerente gli strumenti a disposizione di P.A.
  - Attori società civile (stakeholders) hanno avuto un ruolo prevalentemente “passivo” (o “sotterraneo”)
  - Alternativa al piano è solo il mercato
- Nuova generazione di politiche:
  - Enfasi su strumenti di tipo volontario e sulla concertazione
  - Ricerca della cooperazione
  - Piano come strumento di negoziazione e soluzione di conflitti
  - Responsabilizzazione attori sociali
- Interesse generale
  - Social learning ⇔ IG non può essere definito in modo univoco ma deve essere “costruito”
  - “Empowering the community”
- Innovazione o riscoperta ?
  - Istituzioni tradizionali sono spesso basate su PP e SI, ma sono state abbandonate o marginalizzate
  - Esercizio del potere è comunque sempre in qualche maniera “aperto”
  - Exit e “voice”
  - “Governing the commons”

# Centralità della PP nel settore idrico

- Conflitto non può essere ricondotto solo a componenti economiche
  - Contrapposizione di interessi individuali, settoriali, territoriali
  - Piani simbolici e culturali
  - Piano dei diritti soggettivi
  - Piano della “giustizia” e dell’equità
  - Artificializzazione e “fiducia”  $\Leftrightarrow$  “limiti sociali alla crescita”
- Arena delle politiche idriche come “sistema debolmente legato”
  - Interdipendenza  $\Leftrightarrow$  esternalità = componente ineliminabile e preponderante
  - Natura eminentemente collettiva delle soluzioni  $\Leftrightarrow$  politiche dell’acqua come “azione collettiva” e “bene pubblico”
  - Circolo vizioso: artificializzazione incontra “carrying capacity”  $\Leftrightarrow$  politiche di espansione dell’offerta devono essere abbandonate
- Politica settoriale vs politica integrata
  - Esigenza di un salto di qualità verso una politica idrica “integrata”, in grado di ricomporre il puzzle in un quadro organico e condiviso
  - Questa esigenza si scontra con un quadro tenacemente e irriducibilmente frammentato e con una tradizione tenacemente “tecnocratica”

# La WFD e la partecipazione

- Direttiva quadro europea sulle acque (dir. 2000/60)
  - Obiettivi ambiziosi
  - Necessità di trovare un equilibrio sostenibile tra istanze ecologiche, economiche e sociali
  - Gestione integrata e politiche integrate
  - Ruolo fondamentale della partecipazione del pubblico
- Proposta di direttiva sui rischi alluvionali (18-01-2006)
  - estende questi principi generali anche alla difesa del suolo
  - approccio non più solo “idraulico” ma anche “ecologico” ⇔ il fiume è un sistema territoriale e non un “contenitore di acqua”

# Lezioni importanti

- PP è processo complesso che va organizzato e gestito professionalmente
  - No al “fai da te”
  - No all’improvvisazione
  - No allo “stop and go”
- PP serve a costruire fiducia, lealtà e legittimazione reciproca
  - Trasparenza degli impegni  $\Leftrightarrow$  equità nella ripartizione dei costi e dei benefici
  - “Smontare” il conflitto trasformando le componenti irriducibili in negoziabili
  - Meccanismo dei “green paper” + “white paper”
- Ruolo fondamentale dell’informazione
  - Condivisione del quadro informativo  $\Leftrightarrow$  base per un rapporto fiduciario
  - Trasparenza  $\Leftrightarrow$  valutazione impegni e risultati
  - Informazione deve essere “socialmente costruita” e non semplicemente “trasferita”
  - Ruolo fondamentale di strumenti ICT
  - Apprendimento collettivo  $\Leftrightarrow$  non solo “imparare a conoscere il sistema”, ma anche “imparare a conoscere se stessi in relazione agli altri”
  - PP come incontro fra “sapere generale e astratto” e “sapere contestuale e localizzato”
- PP è un processo di “scambio”, ma non di “mercato”
  - tutti “mettano in comune” qualcosa e “rinuncino a qualcosa  $\Leftrightarrow$  equità
  - Analogia con gli arbitrati internazionali
  - Rassicurazione SH “deboli” che potrebbero altrimenti adottare strategie di boicottaggio

# Errori ed equivoci da evitare

- Partecipazione  $\neq$  democrazia
  - PP è un modo alternativo per costruire l'idea di “interesse generale” attraverso lo scambio e la negoziazione tra le parti interessate
  - Istituzioni partecipate si basano su interesse (istituzioni corporative)  $\Leftrightarrow$  efficacia dipende da capacità di mobilitare sia i soggetti in possesso delle risorse necessarie ad attivare la politica pubblica, sia chi potrebbe ostacolarla
- Partecipazione  $\neq$  strumento decisionale e gestionale
  - inevitabile che decisione e gestione in materie complesse spettino a “esperti”
  - Rinsaldare le basi di legittimazione del potere e rassicurare circa la “lealtà” all'interesse generale
  - Strumento di rendicontazione e valutazione delle politiche
  - Partecipazione come strumento per consolidare la “rule of reason”
- Partecipazione  $\neq$  “insegnamento” e “comunicazione”
  - Spesso viene intesa come “relazioni con il pubblico”
  - Apprendimento collettivo  $\Leftrightarrow$  gradualità
  - Informazione asimmetrica e distribuita  $\Leftrightarrow$  non si tratta solo di conoscere come è fatto il corpo idrico, ma anche quali valori gli SH attribuiscono alle funzioni ambientali, quali sacrifici sono disposti a fare etc.

# Il Laboratorio Livenza 2007

- Un esperimento che è anche un investimento per il futuro
  - Processo di apprendimento che non riguarda solo il caso Livenza ma anche il modo di fare politica territoriale
  - Segnale importante da parte delle istituzioni
- Limiti rispetto al modello partecipativo della WFD
  - PP interviene a processo già avviato e con un piano già formato: margini di manovra rispetto a decisioni già prese sono limitati (ma comunque ci sono)
  - PP interviene su una tematica settoriale (difesa del suolo) e non parte da ricognizione generale dei problemi del bacino
- Condizioni affinché il LL abbia successo
  - Continuità: guai se LL si concludesse (con un sì o con un no) e non servisse piuttosto ad attivare un processo permanente
  - LL riesca a ricostruire la comunità degli interessi e delle istanze presenti all'interno del bacino, sia quelle “forti” che quelle “deboli”
  - I partecipanti (a cominciare da istituzioni) “ci credano”, soprattutto dimostrino con i fatti che questo e non altri è il luogo in cui ci si confronta
  - Che gli impegni sottoscritti vengano mantenuti