

Perché avviare il Laboratorio Livenza 2007 ?

Antonio Massarutto

Dse, Università di Udine

Iefe, Università Bocconi

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