

# Partecipazione del pubblico e pianificazione nel settore idrico

IEFE – Istituto di economia e politica dell'energia e dell'ambiente  
Università Bocconi, Milano

Documento presentato nell'ambito del convegno:  
“La partecipazione pubblica nell'attuazione della Direttiva Quadro europea sulle acque”  
Università Bocconi, Aula Maggiore  
Milano, 30 giugno 2005

a cura di Antonio Massarutto

Ogni volta che in monastero bisogna trattare qualche questione importante, l'abate convoca tutta la comunità ed espone personalmente l'affare in oggetto. Poi, dopo aver ascoltato il parere dei monaci, ci riflette per proprio conto e faccia quel che gli sembra più opportuno. Ma abbiamo detto di consultare tutta la comunità, perché spesso è proprio al più giovane che il Signore rivela la soluzione migliore. I monaci poi esprimano il loro parere con tutta umiltà e sottomissione, senza pretendere di imporre a ogni costo le loro vedute; comunque la decisione spetta all'abate e, una volta che questi avrà stabilito ciò che è più conveniente, tutti dovranno obbedirgli. D'altra parte, come è doveroso che i discepoli obbediscano al maestro, così è bene che anche lui predisponga tutto con prudenza ed equità. ... Se poi in monastero si devono trattare questioni di minore importanza, si serva solo del consiglio dei più anziani, come sta scritto: "Fa' tutto col consiglio e dopo non avrai a pentirtene".

Dalla “Regola di San Benedetto”

## ***Verso un nuovo modello di governance nelle politiche ambientali***

---

La Direttiva 2000/60 (Water Framework Directive, d'ora in poi WFD) attribuisce alla partecipazione del pubblico un ruolo assolutamente centrale nel processo decisionale. Essa sancisce la fine di un modello decisionale di tipo “tecnocratico” e top-down e pone le basi per la responsabilizzazione, a vari livelli, degli attori sociali nella definizione e nella messa in opera della politica idrica.

Non si tratta certo di una richiesta isolata. In tutto il mondo, la politica delle risorse idriche (e la politica ambientale tout court) sperimentano soluzioni innovative che hanno nella collaborazione tra stato e società civile il loro elemento fondamentale. La Convenzione di Aarhus, cui anche l'Italia ha aderito, fissa in modo indelebile la necessità di costruire le politiche ambientali in modo aperto allo scrutinio dell'opinione pubblica, attraverso l'ascolto e il coinvolgimento dei portatori di interessi. “Empowering the community” sta diventando la parola d'ordine che unisce movimenti ambientalisti, cittadini, imprese e decisori pubblici, gettando le basi di un approccio radicalmente innovativo al modo di concepire i problemi ambientali e di organizzare il governo della cosa pubblica.

Sullo sfondo di questa trasformazione epocale sta senza dubbio la presa d'atto che l'imponente apparato normativo su cui si regge l'approccio tradizionale alla politica ambientale ha ormai raggiunto evidenti limiti.

Limiti di efficacia: nonostante la legislazione ambientale abbia prodotto un corpus che faticherebbe ad entrare nella mitica Biblioteca di Alessandria, ciò è servito tutt'al più a rallentare, ma non certo ad invertire, il trend globale di degrado ambientale, e ciò mentre nuove questioni, irrisolvibili su un piano meramente

normativo, si affacciano alla ribalta. In particolare, il paradigma della sostenibilità ha chiarito che obiettivo della politica ambientale non può limitarsi ad essere la prevenzione e repressione di alcuni comportamenti dannosi (approccio passivo), ma deve semmai promuovere uno sforzo attivo da parte di tutti gli attori sociali ed economici, considerati nella loro dimensione sistemica più che in quella individuale.

Limiti di legittimazione: la politica basata su strumenti tradizionali si rivela sempre più in difficoltà nel momento in cui deve costruire il consenso politico intorno a scelte difficili. La pretesa dell'autorità pubblica di incarnare l'interesse generale risulta sempre più indebolita dal moltiplicarsi delle linee di frattura sociale lungo le quali può sorgere il conflitto: la dimensione centrale-locale, quella intersettoriale, quella tra le diverse e incommensurabili funzioni svolte dal capitale naturale rappresentano altrettante dimensioni che la politica ambientale fa fatica a governare.

Limiti di funzionamento: il processo decisionale tradizionale, basato sul ruolo sovrano della pubblica amministrazione si rivela sempre più incapace di decidere e ancor più di controllare la catena di implementazione delle decisioni: perché non ha accesso a informazioni cruciali, perché la capacità di trovare una mediazione tra i vari interessi contrapposti è tanto più debole quanto più complessa e articolata è la mappa del conflitto, perché i costi imposti alla società da un modello decisionale di tipo burocratico crescono in modo esponenziale o, infine, perché l'attuazione della politica è necessariamente demandata a soggetti e strutture il cui grado di autonomia e di opacità limita la possibilità di un controllo esercitato dall'alto.

Limiti di finanziamento: in quanto il bilancio pubblico è sempre meno nelle condizioni di poter affrontare questi costi, e si impone dunque necessariamente il contributo dei privati, non più in quanto contribuenti ma in quanto utilizzatori.

La costruzione di istituzioni che basano il loro funzionamento sul senso di appartenenza alla comunità e sulla condivisione di principi e valori viene vista da molti studiosi come una possibile alternativa ai contrapposti "fallimenti del mercato" e "fallimenti dello stato".

Già da almeno due decenni la presa di coscienza di questi problemi ha portato alla diffusione di approcci alternativi, basati dapprima sugli incentivi, poi sulla responsabilizzazione diretta degli *stakeholder* e sulla collaborazione pubblico-privato nel quadro di accordi volontari. Un passo ulteriore, e ancora più ambizioso, consiste nell'espandere questo approccio oltre la sfera dell'implementazione e attuazione delle politiche, ma addirittura al momento della loro formulazione. Per questo motivo la partecipazione si afferma come modalità sempre più diffusa per coinvolgere e responsabilizzare tutti gli attori economici e sociali.

Partecipazione è un termine che dunque è diventato di moda, e viene usato per designare istituzioni e approcci estremamente diversi. Essa può essere intesa, innanzitutto, come trasparenza e apertura del processo decisionale allo scrutinio dell'opinione pubblica (*accountability*). In secondo luogo, come consultazione delle parti interessate. In terzo luogo, come concertazione – ossia coinvolgimento degli *stakeholder* con un ruolo attivo nella formulazione degli obiettivi e degli strumenti della policy. Infine, come vero e proprio trasferimento del potere decisionale dallo stato alla società, attraverso la costituzione di istituzioni innovative che vanno dai mercati ambientali al governo condiviso delle *common properties*.

Un altro asse lungo il quale possono essere distinti i processi partecipativi è quello che delimita gli attori coinvolti. Questi possono essere intesi come la collettività nel suo complesso, le istituzioni rappresentative dei vari "interessi pubblici" in gioco – dai sindacati alle imprese, dagli agricoltori agli ambientalisti; i singoli soggetti che portano specifici e concreti interessi toccati dalle scelte di policy.

Questa distinzione si accompagna evidentemente a quella che riguarda lo scopo e l'ampiezza del processo partecipato: il quale può riguardare issues di importanza locale e puntuale come le grandi opzioni di policy; la sfera della pianificazione come quella dell'attuazione e delle scelte di dettaglio.

In questa accezione molto ampia, la partecipazione è una caratteristica ineliminabile di ogni processo politico; perfino i sistemi più autocratici hanno sempre previsto meccanismi di confronto del potere statale con i vari portatori di interessi e con l'opinione pubblica.

Il significato moderno del termine tuttavia è più preciso, e rimanda a processi nei quali l'enfasi viene collocata sull'apertura, sulla trasparenza, sull'inclusione, sulla comunicazione sistematica. Esso rimanda altresì a una riflessione sul rapporto tra stato e società ben più complessa e ricca rispetto a una visione tradizionale che vede lo stato come entità astratta, portatrice di istanze e valori universali e collettivi, in contrapposizione all'individuo. Il concetto di *governance* – contrapposto a quello di *government* – sottolinea invece la natura di azione collettiva di qualunque processo di regolazione, e ne richiama in particolare un aspetto, quello di svolgersi entro un "sistema debolmente legato", entro il quale la decisione gerarchica fondata sul potere è possibile solo entro certi limiti, e lo stato è in grado di esercitare un potere limitato e

imperfetto.

Da un lato, ciò significa che la stessa definizione dell' "interesse generale", lungi dall'essere riconducibile a un concetto univoco, è invece da ricollegarsi a un mosaico estremamente frammentato di istanze, interessi, appartenenze tra loro incommensurabili.

Da un altro lato, significa che i processi politici tradizionali – imperniati su procedimenti di scelta dei decisori basata su criteri di appartenenza e su contrapposizioni di ordine generale (es. destra/sinistra) lasciano il posto sempre più a sistemi in cui confronti e trade-off avvengono su piani trasversali e comunque diversi da caso a caso, facendo emergere la preferibilità di un confronto in arene costruite intorno ad ogni determinata area di policy.

Da un altro lato ancora, riconoscere che il *government* – ossia, l'esercizio dell'autorità – rappresenta solo uno dei possibili "meccanismi di regolazione" comporta la necessità di trovare gli strumenti che permettano alla politica di motivare e incentivare gli attori collocati nei punti nevralgici della catena, con strumenti alternativi e diversi rispetto al comando e controllo.

Infine, l'attenzione alla *governance* fa emergere il ruolo della partecipazione in senso strumentale – funzionale cioè all'efficacia nel definire e mettere in atto le diverse politiche – e non solo come "valore in sé". In questa prospettiva, è utile interrogarsi intorno all'efficacia del processo partecipativo, misurata sulla base della capacità collettiva di prendere decisioni; e dotarsi di una strategia per la costruzione istituzionale di schemi partecipativi che massimizzino questa capacità, anche ad eventuale discapito di principi astratti di ordine più generale, primo tra tutti quello di "democraticità".

In altri termini, a prescindere da un giudizio più astratto e generale riguardo alla sua capacità di meglio rappresentare l'interesse generale, la partecipazione è anche uno strumento a disposizione del soggetto pubblico per dare attuazione alle sue politiche che, come tutti gli strumenti, va conosciuto e maneggiato con attenzione e consapevolezza. Attraverso la partecipazione il soggetto pubblico può infatti tentare di ricomporre e ricondurre ad unità di intenti la crescente frammentazione del sistema del potere, governandola o, in ogni caso, adattandosi a governare in sua compagnia.

L'idea di "sistema debolmente legato" rimanda all'inevitabile e irriducibile frammentazione nella quale la politica idrica si forma e si attua. Frammentazione che comprende due principali dimensioni, intorno alle quali le politiche devono essere in qualche modo ricostruite.

La prima dimensione riguarda la natura *intergovernativa* delle politiche, nel senso che i soggetti pubblici che intervengono nel sistema sono assai numerosi, e portatori di obiettivi e logiche d'azione differenti e contraddittori. E' la stessa natura degli interessi in conflitto (tutti, in qualche modo, contenenti una dimensione di "interesse pubblico") a rendere questo fatto pressoché inevitabile.

La seconda dimensione riguarda invece la natura *mista* della catena di attori che intervengono nel processo decisionale e attuativo e detengono le risorse-chiave dalla cui mobilitazione dipende l'esito dell'azione. Le strutture di implementazione delle politiche si estendono ben al di là di quello che normalmente viene inteso come "settore pubblico", e molti attori nominalmente pubblici (ad esempio, imprese di proprietà pubblica) agiscono nel sistema come soggetti, a tutti gli effetti, *privati* (ossia portatori di logiche particolari).

L'atteggiamento della policy community – e del legislatore – nei confronti della frammentazione è stato prevalentemente quello della deprecazione e della rimozione. Occorre invece partire dal dato di fatto che la frammentazione è ineliminabile e irriducibile ai tentativi di semplificarla attraverso accorpamenti o invocazioni rituali alle "politiche integrate". Né la soluzione all'incapacità dello stato di governarla può essere quella di invocare le virtù salvifiche del mercato e del "privato".

Governare la frammentazione – o meglio, governare *nella* frammentazione – rappresenta una sfida per le politiche ambientali, che richiede una sollecita innovazione istituzionale. La partecipazione può rappresentare un utilissimo strumento da utilizzare a questo scopo.

## ***I limiti dell'approccio tradizionale: il settore dell'acqua***

---

Il caso dell'acqua rappresenta sicuramente uno dei campi più interessanti per applicare questo discorso, per vari motivi.

In primo luogo, il fatto che essa rappresenta un terreno di azione elettivo per le politiche pubbliche, data l'enorme rilevanza dei problemi di coordinamento dell'azione collettiva, ben prima che la questione emergesse nella sua componente ambientale ed ecologica. Questo è vero a diversi livelli, che spaziano dall'allocazione dei diritti di uso sulla risorsa all'interdipendenza fra gli usi dell'acqua e del suolo; dalla mobilitazione di capitali ed energie economiche per la realizzazione delle infrastrutture. La gestione dell'acqua si rivela così essere da un lato una delle arene più conflittuali, dovuta alla presenza di usi e valori mutuamente esclusivi e interdipendenti; dall'altro, uno nei campi in cui è al massimo grado enfatizzata la natura collettiva delle soluzioni poste in essere.

In secondo luogo, perché le politiche idriche stanno sperimentando una transizione epocale: laddove in passato esse erano centrate sull'idea di "fabbisogno" e sulla realizzazione a spese pubbliche delle infrastrutture, le parole d'ordine sono oggi quella della riduzione dei fattori di pressione, dell'efficienza nell'uso, del recupero integrale dei costi a carico degli utilizzatori (*full-cost recovery*). Quanto al primo approccio poteva essere funzionale un modello decisionale accentrato e fondato sull'autorità pubblica, tanto al secondo risulta essenziale un coinvolgimento attivo e propositivo di tutti gli attori sociali.

In terzo luogo perché anche nel settore idrico la frammentazione del potere e del sistema decisionale è così pervasiva che appare inutile e ingenuo sognare di ricompone l'unità attraverso la costituzione di un assetto istituzionale integrato. Il sogno della pianificazione integrata di bacino, propugnato da una generazione di studiosi, si è rivelato alla riprova dei fatti irrealizzabile, poiché il realizzarlo avrebbe richiesto un trasferimento reale di potere a un centro decisionale del tutto irrealistico e improponibile.

Questo non fa evidentemente venire meno – anzi semmai rafforza – l'esigenza di costruire le politiche idriche in modo integrato e avendo come riferimento le unità territoriali appropriate. Piuttosto, fa prendere atto che la pianificazione integrata, se non può nascere attraverso la concentrazione di potere nelle "autorità dell'acqua", deve emergere come risultato di un'azione di governo che tratta la frammentazione come un dato ineliminabile, e si avvale perciò degli strumenti e delle strategie più appropriate per "governare nella frammentazione".

In Italia, il tema della partecipazione è stato considerato finora in modo senz'altro inadeguato. Nella legislazione che va dalla l.183/89 al Dlgs 152/99, infatti, esso viene appena menzionato, spesso limitandosi a generici auspici. Questa parte della WFD è sicuramente quella in cui il sistema italiano si trova a una maggiore distanza rispetto alle esperienze degli altri paesi europei.

A nostro avviso, questa inadeguatezza discende dalla sistematica sopravvalutazione che il legislatore ha dato riguardo alla capacità dello stato – ossia, di un soggetto che pretende di incarnare l'interesse generale, di imporlo attraverso la legge e di sanzionare chi non la rispetta. Tutta la legislazione che si è succeduta ha attribuito allo stato poteri sempre più grandi, perdendo di vista proprio il fatto che l'autorità pubblica non era nelle condizioni che le permettessero di fare uso di quel potere.

La legge 183/89 già 15 anni fa aveva fatto proprio il principio della pianificazione integrata di bacino come strumento per assicurare la *governance* dei sistemi idrici.

Anche se il vocabolario dello "sviluppo sostenibile" non veniva esplicitamente utilizzato, si possono riconoscere già in quella legge i principi che stanno alla base del concetto di sostenibilità: mantenimento degli equilibri ecologici, efficienza, ricerca di un equilibrio fra le funzioni economiche, quelle sociali e quelle ecologiche cui il sistema idrico assolve.

Il piano di bacino è lo strumento prescelto per assicurare il migliore equilibrio tra queste istanze. Esso è teoricamente onnipotente, potendo prevedere ogni tipo di prescrizione, la quale va a sovrapporsi a qualunque altro strumento di governo del territorio.

Il Dlgs 152/99, dal canto suo, anticipa la previsione di una pianificazione costruita a partire dagli obiettivi di qualità dei corpi idrici, e a questo scopo attribuisce alle Regioni una vasta gamma di poteri, che spaziano dalla regolamentazione degli scarichi alla limitazione dei prelievi, dall'imposizione di precauzioni e buone pratiche. Il piano di tutela, per la prima volta, assegna alle Regioni la possibilità di esercitare una discrezionalità di azione prima sconosciuta, e dunque con la possibilità concreta di assumere decisioni che impattano in modo differenziato e asimmetrico sul territorio, sui settori economici e sui soggetti privati.

In entrambi i casi, tuttavia, il piano è concepito come uno strumento essenzialmente "tecnocratico", adottato dalla competente autorità pubblica in forza del potere riconosciuto dalla legge. Si dà per scontato che il soggetto pubblico sia non solo in grado di riconoscere le azioni ottimali, ma anche di attuarle. Sotto questo profilo, la struttura del processo decisionale e attuativo prevista dalla legge non è oggi molto diversa da quella che era prevista ancora dal TU del 1933: un'autorità pubblica che ha il compito di stabilire

(discrezionalmente) i contenuti dell'“interesse generale”, di allocare in funzione di questo le risorse disponibili (sia quelle idriche sia quelle economiche necessarie per realizzare le opere), di dirimere le controversie e disciplinare i comportamenti dei singoli.

Di fronte a un tale dettato legislativo, fa specie ed è fonte di frustrazione notare quanto poco incisive, nella realtà, siano le politiche che le autorità di governo hanno saputo finora adottare, e ancor più mettere in pratica. Nella maggior parte dei casi, infatti, i piani mantengono un profilo e un'ambizione relativamente bassa, prevedendo soprattutto misure di tipo tradizionale (infrastrutture) e quasi sempre di taglio “*erga omnes*” – dunque necessariamente poco incisive. I primi timidi esperimenti di zonizzazione (ad es. quelli relativi alla definizione delle zone sensibili o delle zone vulnerabili da nitrati; o, ancora, delle fasce di pertinenza fluviale) si sono a loro volta avvalsi quasi sempre di formule tecniche, difficilmente in grado di fare i conti con la complessità dei sistemi territoriali reali.

Questo potere formalmente assoluto o quasi si scontra nella realtà con molteplici vincoli, che si originano:

- Dal fatto che la formazione del concetto di “interesse generale” è filtrata e mediata attraverso l'influenza dei gruppi di pressione, i quali, nel contesto tradizionale, interagiscono con la pubblica amministrazione in modo necessariamente opaco
- Dal fatto che la crescente complessità scientifica e tecnologica della materia finisce per “segregare” la discussione entro ambiti tecnici e professionali sempre più specialistici i quali condizionano con le proprie dinamiche e le proprie culture il quadro di riferimento delle politiche
- Dal fatto che il soggetto pubblico non possiede informazioni cruciali che sono invece patrimonio degli *stakeholder*
- Dal fatto che, in misura crescente, le risorse necessarie all'attivazione delle politiche non sono detenute dallo stato ma da soggetti in possesso di autonomia decisionale e di diritti soggettivi incoercibili (o coercibili solo a prezzo di elevati risarcimenti)
- Dal fatto che molti soggetti sono in grado di esercitare un “potere negativo” sull'azione, impedendone il verificarsi pur senza avere il potere necessario per imporre decisioni alternative: è un tipico caso di “tirannia dello status quo”
- Dal fatto che in molte situazioni la soluzione più efficiente richiede di incidere in modo specifico e differenziato su determinati settori e singoli soggetti, anziché attraverso misure “*erga omnes*”; ciò richiederebbe tuttavia la possibilità di una politica fortemente discrezionale, il cui costo sia allocato in modo equo all'interno dell'intera comunità.

Questi fattori che mettono in crisi il modello decisionale tradizionale si alimentano a vicenda determinando un circolo vizioso (fig. 1). Alla crescente domanda sociale di “funzioni ambientali” legate all'acqua il sistema tradizionale è in grado di offrire risposte inadeguate, vuoi perché gli attori sociali non sono disposti a mettere in campo le necessarie risorse, vuoi perché le risposte tradizionali tendono a moltiplicare le situazioni di conflitto. Il risultato più appariscente è la paralisi e incapacità di decidere.

## ***A cosa serve la partecipazione?***

---

L'affermazione di modelli decisionali partecipati si scontra contro una resistenza che la *policy community* consolidata oppone, per diverse ragioni.

Molti ne sottovalutano l'importanza, ritenendola una semplice concessione alle istanze dei cittadini, desiderabile e utile, magari, ma meno urgente e meno prioritaria delle “cose che contano veramente”.

Altri temono che essa comporti un inutile aggravio e un ulteriore costo, dilatando i tempi, risolvendosi spesso in dibattiti inconcludenti.

Altri ancora sottolineano che sono gli stessi *stakeholder*, nella maggior parte dei casi, a dimostrare disinteresse, o un interesse estremamente episodico catalizzato soprattutto da eventi che mobilitano l'attenzione collettiva.

Da parte degli “esperti”, finora investiti di una sorta di quasi-monopolio delle conoscenze, il confronto con il pubblico viene avvertito con fastidio e sufficienza, rimarcando il fatto che il pubblico è privo delle competenze necessarie ad affrontare seriamente le questioni, e dunque risulta facile preda di ondate emotive e ragionamenti demagogici, anche quando non si manifesti nel processo partecipativo un antagonismo con radici ben più lontane e mediate, per il quale l'opposizione “a prescindere” rappresenta un semplice

catalizzatore.

Da parte degli interessi più forti, ancora (es. i grandi utilizzatori, i costruttori, i gestori dei servizi) l'attivazione di processi trasparenti e aperti alla partecipazione di tutti gli interessi viene osteggiata e temuta, o per lo meno non favorita, nel timore di perdere l'accesso a quel canale diretto – ma opaco – che sin qui aveva permesso loro un'udienza privilegiata presso i centri decisionali; e viene percepita come una perdita di influenza il fatto di dover accettare di essere messi sullo stesso piano con soggetti rappresentanti istanze particolari e locali. L'atteggiamento è semmai quello di invocare "l'interesse generale" e l'intervento dell'autorità per rimuovere l'ostacolo.

L'esperienza internazionale è invece concorde nel mostrare che la partecipazione è divenuta, al contrario, uno strumento fondamentale e imprescindibile della *governance* del settore idrico. Tuttavia questa formulazione generica può lasciare spazio a fraintendimenti: anche da parte di chi propugna la partecipazione, infatti, vi è spesso la tendenza a considerarla in forme ingenua e improprie; o a dare per scontato che essa sia il sinonimo di democrazia diretta, costruzione delle politiche "dal basso", e anche, implicitamente, un freno contro la prevaricazione dei "grandi interessi".

Per comprenderne meglio le funzioni, possiamo fare riferimento alla fig. 2, nella quale viene proposto un modello concettuale della *governance*. Il coordinamento dell'azione collettiva può essere ottenuto attraverso la combinazione di tre principi alternativi: quello di gerarchia (comando e controllo), fondato sull'esistenza di un potere pubblico legittimato; quello di scambio, fondato sulla mutua convenienza; quello delle norme sociali, fondato sulla comune percezione di "giustizia" e dunque su un "capitale sociale", rappresentato dall'insieme di valori condivisi da una certa comunità. Il processo partecipativo può essere interpretato come un "investimento" in capitale sociale: esso permette alla collettività di fare emergere nuovi valori, conoscenza diffusa, trame di relazioni fra gli attori che facilitano la costruzione dell'azione collettiva.

Come si vede dalla figura, il capitale sociale ha sia un ruolo diretto che indiretto. Esso infatti costituisce la fonte delle norme sociali e dei valori condivisi, che spingono gli individui a comportarsi in un certo modo perché lo ritengono giusto e si aspettano che tutti facciano altrettanto (un esempio di questi comportamenti può essere considerato, ad esempio, l'evitare gli sprechi di acqua).

Ma, indirettamente, esso condiziona anche gli altri principi di regolazione. La legittimazione politica alla decisione dell'autorità, ad esempio, può dipendere dalla percezione comune che esse sono giuste ed eque; il processo partecipativo può servire a creare la consapevolezza diffusa del modo con cui si ripartiscono costi e benefici tra i diversi attori sociali, e a permettere a ciascuno di valutare i sacrifici fatti dagli altri. In difetto di ciò, la reazione è più facilmente quella della protesta (*voice*), del boicottaggio, dell'attivazione di tutte le risorse anche le più estreme per impedire al decisore di esercitare il potere di cui, almeno formalmente, godrebbe.

Analogamente, il processo di scambio si fonda sulla mutua convenienza; questa è però in relazione con le preferenze degli individui, sulla formazione delle quali i processi sociali svolgono un ruolo fondamentale.

Ovviamente a sua volta il capitale sociale risente dell'interazione con le altre sfere: il potere pubblico, ad esempio, può condizionarlo attraverso la manipolazione/diffusione dell'informazione, attraverso la costruzione delle sedi istituzionali in cui prende forma il processo partecipativo, etc; gli interessi privati, a loro volta, condizionano i processi partecipativi nei quali i vari *stakeholder* giocano sia in quanto cittadini (come direbbe Rawls, comportandosi come se si trovassero "sotto un velo di ignoranza") sia in quanto portatori di specifici interessi, e dunque utilizzando in modo strategico le risorse di cui dispongono.

In questo schema, l'individuo gioca un ruolo multiplo: in quanto soggetto egoisticamente orientato al proprio interesse, agisce nella sfera degli interessi privati e quindi partecipa all'azione collettiva se ciò gli conviene; in quanto cittadino-elettore, concorre alla formazione delle decisioni dello Stato attraverso il voto; in quanto attore sociale e membro della comunità, partecipa alla costruzione delle politiche contribuendo alla formazione di quel patrimonio di conoscenze, di valori, di fiducia, di relazioni tra individui e istituzioni che abbiamo definito "capitale sociale".

Il processo partecipativo pertanto agisce in numerose direzioni:

- Rafforza le basi di legittimazione e di consenso della decisione autoritativa
- Responsabilizza i decisori pubblici e gli attori che attraverso l'apprendimento collettivo "vedono" ciascuno i costi e i risultati conseguiti dagli altri e sottopongono le proprie istanze e la propria azione a una valutazione sistematica
- Permette agli *stakeholder* di fidarsi reciprocamente e valutare se una determinata ripartizione dei costi e benefici di una politica è equa

- Permette attraverso un processo di apprendimento collettivo di mettere in rete informazioni e conoscenze, nonché di esplorare soluzioni diverse
- Contribuisce a definire gli schemi entro i quali vengono percepiti e inquadrati i problemi, definite le soluzioni possibili, individuate le strategie e le azioni
- Migliora il processo decisionale, sia in termini di qualità degli output (migliori decisioni) sia da un punto di vista relazionale (migliora la reciproca conoscenza degli attori e costruisce le basi per una maggiore fiducia)
- Permette di de-radicalizzare il conflitto, riportandolo a una dimensione più governabile, contribuendo a smussare le contrapposizioni ideologiche e di principio e favorendo dunque la ricerca di soluzioni a partire dal reciproco riconoscimento e legittimazione

## ***Come rendere la partecipazione efficace***

---

### La partecipazione è un processo sofisticato e complesso, da gestire professionalmente

L'esperienza internazionale, se da un lato mostra l'importanza fondamentale della partecipazione, da un altro lato è univoca nel mostrare che la partecipazione è un processo estremamente sofisticato e complesso, che richiede un'architettura istituzionale estremamente elaborata e soprattutto progettata. Viceversa, se l'attenzione agli aspetti organizzativi e istituzionali non è adeguata, si corre il rischio che la partecipazione degeneri in assemblearismo inconcludente o in vere e proprie situazioni di conflitto.

L'equilibrio tra la (necessaria) organizzazione e istituzionalizzazione e la capacità di mantenere il processo aperto, imprevedibile e non scontato è ovviamente molto difficile e precario, richiede in ogni caso progettualità e professionalità specifiche. La partecipazione improvvisata o affidata a meccanismi inadeguati e dilettanteschi non porta lontano e può anzi essere controproducente. E' altresì importante, e si è rivelato spesso un fattore decisivo, il fatto che la gestione del processo partecipativo sia (e sia percepita come) neutrale rispetto non solo agli interessi in gioco, ma anche alle istituzioni e ai soggetti pubblici: ciò proprio perché è anche alla non totale fiducia nell'imparzialità di questi ultimi che sono legate le manifestazioni di diffidenza, dissenso e rifiuto che il processo partecipativo ha il compito di smussare.

Per questo motivo un momento estremamente delicato è quello della scelta delle expertise di riferimento, sia per quanto riguarda la gestione del processo partecipativo in quanto tale, sia per ciò che riguarda l'apporto di contenuti e di conoscenza che il processo partecipato è chiamato ad elaborare e sintetizzare. L'estraneità al contesto e all'oggetto del contendere, l'indipendenza rispetto agli interessi in gioco possono rappresentare fattori decisivi.

Nella diversità dei fattori che, volta per volta, sono in grado di attivare il processo di apprendimento collettivo e determinano dunque il buon esito del processo partecipato, è senz'altro importante sottolineare la necessaria gradualità. Proprio perché il processo partecipativo è un processo di apprendimento, è fondamentale che la conoscenza diventi patrimonio comune, non sia semplicemente "elargita" da parte degli esperti e dei tecnici. La chiave del successo è la fiducia reciproca e la percezione di lealtà.

Questo non vuol dire, ingenuamente, che ci si aspetti da parte degli *stakeholder* che essi abbandonino i propri interessi individuali e che ogni conflitto, attraverso la partecipazione, debba per forza di cose risolversi in armonia. Vuol dire semmai che dietro molti conflitti operano piani simbolici, ideologici, cognitivi dei quali la manifestazione degli interessi diretti è a volte puramente strumentale, e con una funzione (anche) rappresentativa, e non solo sostanziale. Scopo del processo partecipativo è proprio quello di ricondurre, per quanto possibile, i diversi (legittimi) interessi a un piano di confrontabilità nel quale i diversi attori in conflitto riescano ad attribuire legittimità (anche se non ovviamente a condividere) i punti di vista degli altri.

## I diversi livelli di partecipazione

Ci sono, come si è detto, molte e diverse dimensioni del processo partecipativo, che si possono idealmente classificare lungo un asse che va dal minimo al massimo coinvolgimento. In precedenza abbiamo notato come siano almeno tre i possibili modi di concepire la partecipazione: come trasparenza e apertura allo scrutinio dell'opinione pubblica; come consultazione aperta dei soggetti interessati; come cessione di fette più o meno grandi di potere decisionale. Tale distinzione può ora essere maggiormente precisata e dettagliata.

A un primo livello, lo stato – il potere pubblico – mantiene il suo potere e la sua autonomia decisionale, mentre la partecipazione è vista soprattutto come accountability – ossia, scrutinio da parte dell'opinione pubblica, trasparenza, accesso alle informazioni

A un secondo livello possiamo considerare che il settore pubblico stesso, in realtà, non è un soggetto univoco, ma è costituito da amministrazioni e soggetti portatrici ciascuna di un proprio angolo visuale e propri obiettivi: questo sia per ragioni di competenza settoriale, sia per la diversa rappresentanza di istanze generali e locali, sia, ancora, per appartenenze politiche diverse. La partecipazione, in questo contesto, è soprattutto da vedersi come uno strumento che serve a far dialogare i diversi soggetti

A un terzo livello, la partecipazione può essere vista come consultazione: il decisore pubblico in questo modo acquisisce i punti di vista dei diversi *stakeholder*, prende atto delle situazioni di conflitto, ha eventualmente accesso a informazioni e conoscenze che gli *stakeholder* apportano, è in grado di esplorare l'impatto di scenari di azione diversi, riservandosi tuttavia l'autorità per decidere.

A un quarto livello, la partecipazione comincia ad assumere una componente deliberativa: agli *stakeholder*, o meglio a specifiche istituzioni che li rappresentano, può essere attribuita la facoltà di decidere aspetti più o meno fondamentali

A un quinto livello si può parlare di concertazione: l'autorità pubblica ammette una sorta di “potere di veto” ad alcuni *stakeholder* su determinate questioni; o subordina in ogni caso la propria decisione all'assenso esplicito da parte loro.

A un sesto livello, si può parlare di responsabilizzazione o di co-gestione: agli *stakeholder*, convenientemente organizzati, vengono attribuite funzioni rilevanti di implementazione della politica, che il soggetto pubblico definisce nei suoi aspetti generali affidando poi le scelte di programmazione e organizzazione all'iniziativa diretta degli *stakeholder*.

Ad un ultimo livello possiamo individuare la responsabilizzazione piena: lo stato rinuncia ad esercitare un ruolo (che non sia di mero supporto e facilitazione); sarà l'interazione tra gli *stakeholder* in tal caso a determinare i contenuti della politica pubblica.

Ovviamente, non tutte queste declinazioni della partecipazione possono adattarsi ad ogni situazione. Né esse vanno viste come mutuamente esclusive: in ogni processo decisionale, infatti, potremo avere una compresenza dei vari livelli, a seconda delle funzioni considerate. Sarebbe ingenuo, e non particolarmente

Paradossalmente, nella nostra tradizione si riscontrano con maggiore frequenza le ultime forme di partecipazione rispetto alle prime. Si pensi, ad esempio, a istituzioni che nel settore idrico vantano una secolare tradizione, come i consorzi di bonifica, per non parlare delle residue forme di gestione comunitaria tuttora diffuse soprattutto nelle zone rurali e montane (es. vicinie). E' interessante peraltro notare che si tratta di istituzioni ereditate dal passato e non costituite ex novo, almeno nel settore idrico; sopravvissute spesso a una lunga fase di oblio o di vero e proprio ostracismo (anche a motivo della loro costituzione “corporativa”), tuttora tenute ai margini, sia per un malcelato sospetto da parte del legislatore e dell'amministrazione pubblica, sia per propria incapacità di ripensare il proprio ruolo e il proprio ordinamento in modo adeguato al nuovo contesto.

Vi sono peraltro in altri settori esempi significativi in cui questo approccio è stato deliberatamente utilizzato per dar vita a istituzioni innovative deputate all'attuazione di politiche ambientali. Il pensiero corre ad esempio ai consorzi creati per l'assolvimento delle “responsabilità estese dei produttori” nel campo del recupero dei rifiuti. Essi raggruppano gli attori economici delle varie filiere produttive, si autofinanziano, prendono decisioni che riguardano questioni di interesse generale (come ad esempio l'organizzazione delle attività di recupero, i prezzi riconosciuti agli enti locali che svolgono le raccolte), esercitano un potere di monopolio di fatto su alcuni snodi fondamentali della produzione e distribuzione di beni. E malgrado questo, o forse proprio per questo, hanno rappresentato uno strumento straordinariamente efficace per raggiungere in

breve tempo obiettivi prima ritenuti impensabili.

Viceversa, nelle materie su cui lo stato ha col tempo affermato la propria competenza la tradizione italiana è piuttosto limitata. Anche qualora la legislazione preveda, come fa in molti casi, la creazione di organi consultivi, i partecipanti sono scelti sulla base delle competenze tecniche, al limite indicati con il gradimento di diversi soggetti, per lo più istituzionali, con una partecipazione in qualche caso allargata anche ad alcuni *stakeholder* non istituzionali (es. associazioni ambientaliste, sindacati dei lavoratori e delle imprese). Nel settore idrico, in ogni caso, ciò rappresenta l'eccezione.

Vi sono, senz'altro, alcune significative eccezioni, basate o sulla precisa volontà di alcune amministrazioni, al di là di quanto espressamente previsto dalla legge. Alcune Autorità di bacino, tra cui in particolare quella del Po, hanno dato vita a organi consultivi rappresentativi delle istituzioni locali e degli *stakeholder*. Alcune Autorità di ambito hanno inteso la costruzione del "piano di ATO" in forma partecipata, aprendo dunque la redazione del piano alla consultazione dei cittadini e delle parti interessate. Nella prassi degli interventi sul territorio (si pensi in particolare alle opere per la difesa del suolo) è ormai considerato inevitabile un confronto, anche duro, con le istanze territoriali e locali. In alcuni settori della pianificazione si vanno diffondendo meccanismi di concertazione (almeno di tipo inter-istituzionale).

Tali iniziative, senz'altro lodevoli e talvolta anche portatrici di esiti positivi, soffrono tuttavia di una certa improvvisazione, di una carenza sistematica di risorse, ma anche, e forse soprattutto, di una scarsa consapevolezza da parte del soggetto pubblico della delicatezza e della complessità dell'esercizio. In molti casi, il confronto con gli *stakeholder* non serve a rimuovere il conflitto, anzi semmai riesce ad esacerbarlo.

Manca, complessivamente, nel nostro Paese, a cominciare dal livello legislativo per scendere fino alla formazione tecnica e professionale dei decisori, una considerazione specifica per la costruzione delle politiche e la gestione dell'interazione con i portatori di interessi.

## Chi deve partecipare, e con quale peso ?

Una questione importante è quella che riguarda l'apertura dei processi partecipativi e l'individuazione di chi ha effettivamente titolo a entrarvi, e con quale "peso specifico".

Anche qui, evidentemente, occorre distinguere sulla base delle finalità che il processo intende raggiungere. Un processo partecipativo che intenda rafforzare le basi di dialogo tra policymaker e opinione pubblica, favorire la costituzione di un quadro condiviso di conoscenze dei problemi e delle proposte in discussione etc sarà tanto più aperto al pubblico in generale quanto limitato nella "bidirezionalità"; una consultazione alla scala di bacino avrà tra i suoi interlocutori i soggetti rappresentativi delle diverse istanze presenti nella società (es. sindacati, associazioni imprenditoriali, ambientalisti, consumatori etc), mentre una più locale richiederà il confronto non tanto con le categorie ma con specifici portatori di interessi privati.

Una regola generale, comunque, è che una maggiore inclusione è preferibile rispetto a una minore. La partecipazione a un processo decisionale collettivo comporta comunque dei costi per chi è coinvolto, i quali sono più che sufficienti a scoraggiare i meno interessati. Il reale interesse e motivazione a partecipare, pertanto, deve essere la principale barriera a limitare i soggetti potenzialmente inclusi. Ciò può essere controintuitivo, ma è confermato dall'esperienza. Escludere soggetti "difficili" dal processo, in particolare, può risultare doppiamente controproducente se questi soggetti sono poi, nei fatti, in grado di mobilitare sufficienti risorse ed energie da poter esercitare, nei fatti, un potere di veto o di dilazione.

Una seconda regola generale, anch'essa controintuitiva, è che un maggiore peso attribuito agli *stakeholder* risulta in genere più efficace di uno minore. La disponibilità a partecipare e a mettersi in gioco è incoraggiata dal fatto che un determinato soggetto ha la percezione che il suo punto di vista conta e verrà considerato con pari dignità, quand'anche non dovesse prevalere. Analogamente, la percezione che gli impegni assunti sono sì vincolanti ma anche reversibili e adattabili rappresenta un ulteriore elemento di rassicurazione che spinge gli attori a partecipare e a fidarsi del processo.

Una terza regola generale, che può sembrare in contrasto con la precedente, è che il peso da attribuire ai diversi *stakeholder* deve essere funzione soprattutto del potere sostanziale di cui essi dispongono: laddove con questo termine si intende il controllo di risorse cruciali per l'azione collettiva, sia in senso positivo (risorse che devono essere mobilitate e rese disponibili) che negativo (risorse che, se fossero attivate, impedirebbero lo svolgersi dell'azione collettiva). Questo può portare ad esiti non di rado paradossali, e in

ogni caso non necessariamente in linea con un'idea di rappresentanza democratica.

Nelle esperienze straniere più interessanti, si evidenzia una correlazione decisiva tra il ruolo degli attori nella politica e le modalità con cui sono ripartiti i suoi costi. Quanto più le politiche ambientali trasferiscono l'onere finanziario dalla fiscalità generale agli *stakeholder* – a maggior ragione se quest'onere va a ricadere in modo differenziato, e per effetto di scelte discrezionali –, tanto più questi dovranno trovare rappresentanza e ruolo formale nel processo. Il *polluter-pays principle*, in altri termini, non può essere disgiunto da un altro principio fondamentale, quello del *no taxation without representation*.

## Partecipazione come processo di scambio

Un ulteriore tema da chiarire è quello relativo alla funzione del processo partecipativo, la quale deve essere correlata al reale grado di coinvolgimento della comunità, e dunque va calato in ogni sistema giuridico-istituzionale, in ragione di quelli che sono gli effettivi gradi di libertà che sono riconosciuti all'azione individuale degli *stakeholder*. Ciò con particolare riguardo alla capacità di questi ultimi di negoziare direttamente tra loro determinati aspetti della politica senza interferenze da parte del potere pubblico, e anzi con la garanzia implicita che quest'ultimo sia disposto ad accettare l'esito della negoziazione.

Questo tema, spesso confuso con quello dell'utilizzo degli strumenti di mercato, trova invece la sua massima potenzialità nell'ambito di procedimenti di tipo partecipato. Si tratta in sostanza di ammettere che fra determinati portatori di interessi si possa giungere a un accordo in base al quale la rinuncia dell'uno a esercitare un determinato diritto trova compensazione in un'azione dell'altro. Un esempio di questo discorso è indubbiamente quello dei contratti che le *utilities* tedesche possono stipulare con gli agricoltori per negoziare l'adozione di precauzioni e limiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge e dalla pianificazione; o i “contratti di fiume” che gruppi di municipalità francesi possono stipulare con le *Agences de l'Eau* scambiando l'impegno ad adottare collettivamente determinate misure con l'accesso ai finanziamenti generati dalle tasse ambientali raccolte nell'intero bacino.

L'esperienza mostra che simili accordi, pur avendo una evidente componente contrattuale, sono possibili solo entro sistemi istituzionali che sovrintendono alle regole generali ed elaborano attraverso la riflessione partecipata il quadro di principi e di strumenti che li rendono possibili: dunque in un contesto ben diverso da quello dello scambio di mercato, caratterizzato piuttosto dall'anonimità e dalla ripetitività delle transazioni.

Chiaramente, aperture in questa direzione richiedono molto tempo, e sono dunque difficilmente proponibili nella fase attuale se non in alcune specifiche situazioni<sup>1</sup>. Più praticabile sembra essere nella fase attuale un percorso partecipativo orientato alla concertazione delle decisioni o alla consultazione attiva degli *stakeholder*. Da questo punto di vista si tratta di implementare nella politica idrica meccanismi e strumenti ben noti e che si vanno diffondendo in molti settori, dai “patti territoriali” alla politica urbanistica, dalle politiche europee di sviluppo regionale alla programmazione economica.

Questo accade anche – e si potrebbe dire a maggior ragione – quando lo scambio è tutto interno all'amministrazione pubblica, e coinvolge differenti amministrazioni e livelli di governo.

Come nota O'Toole, queste condizioni sono assimilabili a quelle dell'economia di baratto più che a quella di mercato, e non è forse un caso se i cerimoniali e i rituali che intorno alla cooperazione interistituzionale si sono costruiti ricordano, nella loro solennità e sacralità, proprio i cerimoniali contrattuali delle società primitive.

La percezione di equità e giustizia che sta alla base dell'accettazione da parte degli individui di dare il proprio contributo all'azione collettiva è legata, in particolare, alla visibilità degli impegni presi da ciascuno, alla possibilità che questi siano verificati, al coagularsi di un meccanismo di fiducia che porta ciascuno di essi a rinunciare ad una parte del proprio interesse individuale se può verificare una rinuncia analoga da parte delle controparti, in vista della soluzione di un problema comune a tutti. Dietro molti atteggiamenti di rifiuto e boicottaggio sta infatti non solo l'interesse legittimo a non essere danneggiato, ma anche quello di evitare

---

<sup>1</sup> Fra queste, ad esempio, quelle che ipotizzano accordi tra sistema dei servizi idrici e agricoltori, o la condivisione dei grandi invasi a uso plurimo.

che altri si avvantaggino troppo.

## Partecipazione e informazione

Da quanto si è detto fin qui emerge l'importanza fondamentale che, in qualunque processo partecipato, possiede la variabile dell'informazione.

Il processo partecipativo è, come si è detto più volte, innanzitutto da intendersi come processo di apprendimento collettivo. Non si tratta tanto e solo di rendere accessibili e disponibili informazioni tecniche; si tratta semmai di mettere in moto un processo di scoperta e progressivo coagularsi di una cultura condivisa, che investe la percezione dei problemi, le componenti di valore in gioco e le modalità della loro attribuzione, le modalità di interazione, lo spazio disponibile per la ricerca di soluzioni; ma prima ancora serve alla comunità di riferimento a riconoscersi in quanto comunità interessata da un medesimo problema.

Questo non deve essere considerato una cosa scontata o implicita nel fatto che rientri nell'oggetto del potere di iniziativa di questa o quella istituzione pubblica. Riconoscersi in quanto comunità significa, per esempio, avere la percezione delle interrelazioni e interdipendenze reciproche, nella loro consistenza reale e non meramente ipotizzata o supposta; e significa arrivare a condividere la percezione della legittimità delle posizioni di ciascun portatore di interessi, nonché il desiderio di ispirare la decisione a un criterio comunemente inteso di giustizia ed equità.

L'informazione è una risorsa fondamentale ma anche estremamente delicata e pericolosa: essa può essere consapevolmente o inconsapevolmente manipolata, filtrata attraverso gli schemi percettivi di ciascun attore, elaborata e riprodotta attraverso modelli e schemi concettuali propri – che dipendono anche dalla cultura di riferimento. Si pensi, solo per fare un esempio, all'approccio estremamente diverso che allo stesso problema potrebbero avere, poniamo, un ingegnere idraulico, un biologo, un economista.

Proprio per questa ragione, essa è percepita come non neutrale. L'"esperto", da questo punto di vista, è una figura decisiva, sia nel bene (in quanto detiene conoscenze indispensabili allo svolgimento del processo) che nel male (in quanto gli *stakeholder* non possiedono generalmente gli strumenti per valutarne la neutralità, e tendono piuttosto a fare propria l'opinione di quegli esperti, veri o presunti, nei quali riesce a indovinare una maggiore aderenza ai propri obiettivi e alle proprie "visioni del mondo").

Dunque, l'unico modo per rendere credibile e concretamente realizzabile l'obiettivo di condividere il quadro conoscitivo di riferimento è quello di partire molto dal basso, con una costruzione della cultura collettiva del problema che non dia inizialmente nulla per scontato ed eviti gli "ipse dixit". Occorre evitare che il possesso di informazioni cruciali da parte di qualcuno sia interpretabile dagli altri come una barriera o uno strumento di potere nelle mani dei vari gruppi di pressione.

Peraltro, una questione piuttosto difficile da risolvere riguarda il giusto equilibrio fra la complessità dell'elaborazione – che è fatalmente tanto indispensabile quanto fonte di esclusione e opacità – e il livello di accessibilità e generalizzazione. Questo è un problema con cui si scontrano quotidianamente coloro che realizzano sistemi di supporto alle decisioni partecipate – simulatori, GIS, visualizzatori di scenari: quanto più il modello vuole essere realistico e calibrato sulla realtà in modo da fornire risposte operativamente valide, quanto più il suo grado di sofisticazione deve necessariamente aumentare fino a un punto che lo rende interpretabile solo dagli esperti medesimi.

Sembra consigliabile, per risolvere la questione, procedere a diversi livelli, ponendosi sia il problema di costruire una percezione collettiva e condivisa – avvalendosi dunque di strumenti più semplificati, che siano in grado di semplificare e rendere intelligibili – senza ovviamente banalizzarle – le tematiche in questione; sia quello di favorire, in uno stadio più avanzato, una trasparente assunzione di obblighi e impegni da parte dei vari *stakeholder*, dunque con strumenti in grado di cogliere con maggiore precisione le conseguenze delle azioni e di esplorare con maggiore duttilità lo spazio delle alternative possibili.

La partecipazione, anche quando è intesa come semplice consultazione, è un processo continuo di apprendimento, non può pertanto risolversi in singoli eventi e momenti eclatanti (es. una conferenza, una pubblicazione). Deve piuttosto riuscire a creare un "momentum" in grado di mettere (e mantenere) permanentemente in moto lo sviluppo delle relazioni tra gli attori.

## **Errori ed equivoci da evitare**

---

### **Partecipazione e democrazia diretta**

Proprio per i motivi che abbiamo sopra ricordato, la partecipazione non deve essere affatto confusa con la democrazia – benché, evidentemente, in una concezione ideale una partecipazione fondata su principi democratici sia da considerarsi preferibile e goda almeno in astratto dei maggiori consensi.

L'efficacia del coinvolgimento degli *stakeholder*, al contrario, può richiedere l'attribuzione di privilegi speciali ed esercizio di poteri arbitrari e discrezionali, la cui logica è, semmai, che istituzioni costruite e "pesate" sulla base delle risorse detenute dai diversi *stakeholder* hanno maggiore capacità di pervenire a una decisione di quanto non avverrebbe attribuendo lo stesso potere discrezionale a un'autorità statale. Il "vantaggio competitivo" di quest'ultima, infatti (il "monopolio legittimo dell'uso della coercizione", come ricorda J.Stiglitz) viene meno qualora si consideri la presenza di limiti all'esercizio di questa coercizione e/o di risorse fondamentali ma non coercibili.

Si ripensi, solo per fissare le idee, all'esempio dei consorzi di filiera, costituiti per dare attuazione ai programmi di recupero dei rifiuti imposti a livello comunitario. In quel caso è evidente che l'efficacia della politica è strettamente legata al potere di mercato che viene attribuito ai consorzi, dunque al loro potere discrezionale di introdurre distorsioni anche pesanti nel funzionamento dei mercati, a beneficio dell'obiettivo da raggiungere. Saranno i meccanismi di *governance* interni a queste istituzioni, allora, a rappresentare il punto decisivo, poiché è solo da essi che può dipendere l'accettabilità sociale e la legittimità di un'attribuzione di potere a un soggetto "privato", o comunque non legittimato sulla base di un meccanismo democratico.

Del resto anche processi apparentemente democratici, come le Agende 21, di fatto sono molto meno democratici di quanto si pensi: la partecipazione effettiva è infatti funzione del tempo disponibile, dell'interesse personale per la questione in gioco; non vi sono estranei, del resto, fenomeni slegati dalla questione oggetto del dibattito, come il desiderio di mettersi in mostra, di partecipare a qualche cosa purchessia, di sfogare il proprio dissenso etc. Né simili momenti dialettici sono immuni da fenomeni di manipolazione e "cattura" altrettanto, se non più pericolosi e subdoli di quelli che sono riscontrabili nella decisione statale. E perfino nei modelli di comunità auto-governata presi a riferimento da molti teorici, a cominciare dall'idealtipo della democrazia ateniese, fattori come l'appartenenza e il "diritto di sangue" contano spesso più di un astratto "interesse generale".

Quanto più ci si allontana da un concetto di partecipazione intesa come mera *accountability* e ci si sposta verso il coinvolgimento diretto della comunità degli *stakeholder*, non si tratta dunque di inseguire utopie di democrazia diretta, quanto piuttosto di trovare un compromesso tra la (necessaria) rinuncia a un po' di democrazia e l'altrettanto necessaria garanzia che ciò avvenga nel rispetto di una serie di principi e diritti fondamentali di ogni soggetto interessato, compresi quelli, come le generazioni future, che non hanno possibilità o titolo ad esprimersi come *stakeholder*.

### **Partecipazione e comunicazione**

Se è un errore confondere la partecipazione con la democrazia, un altro errore da evitare – e che ha già limitato l'efficacia di alcune esperienze pilota in Italia, pur apprezzabili – è quello di confonderla con la comunicazione, o analogamente utilizzare gli strumenti partecipativi essenzialmente come veicoli per trasmettere e rendere accettabili decisioni che il decisore pubblico, in cuor suo, ha già preso.

Nei processi di consultazione, in particolare, è importante che questi seguano un percorso a tappe e graduale, che parta dall'inquadramento e dalla formulazione dei problemi, aprendosi almeno inizialmente a numerose soluzioni diverse. La consultazione deve essere serrata e organizzata, non generica: in altre parole, non deve essere riferita a documenti nella loro interezza, ma piuttosto ai diversi singoli aspetti, scomposti in modo analitico. E' chiaro tuttavia che anche questo punto di partenza è in certo qual modo arbitrario, poiché risentirà almeno in parte della visione dei problemi, del modo di presentarli, dell'atteggiamento e delle

preferenze, anche inesprese, del decisore. Proprio per questa ragione esso dovrebbe sempre essere preceduto, o almeno accompagnato, da iniziative tese a creare in modo il più possibile neutrale e aperto un quadro informativo di base rispetto ai problemi / temi in discussione. Strumenti di rendicontazione, relazioni, bilanci di sostenibilità, devono accompagnare costantemente il processo.

Solo una volta che la collettività degli *stakeholder* ha validato e legittimato il quadro interpretativo è il momento di passare all'individuazione delle strategie e delle azioni di policy. Fondamentali per il buon esito delle fasi successive sono in particolare le assunzioni di impegni e strategie da parte dei diversi soggetti, es. attraverso strumenti come i "libri bianchi", così come la verifica continua dei risultati raggiunti e della fedeltà manifestata rispetto agli impegni presi.

Un aspetto fondamentale è quello che riguarda l'atteggiamento del soggetto pubblico nei confronti del processo partecipativo. Qualunque sia il livello decisionale a cui si pone, qualunque siano i suoi obiettivi, è importante che il soggetto pubblico garantisca la massima legittimazione istituzionale possibile, evitando di correre il rischio che gli attori percepiscano l'arena come qualcosa che possa essere aggirato e scavalcato.

Una delle cause di insuccesso più frequentemente riportate, a questo proposito, è proprio quella relativa al boicottaggio che gli "interessi forti" tendono a riservare a queste istituzioni qualora abbiano la percezione che le proprie istanze verranno meglio tutelate disertando le sedi "aperte" e ricorrendo ai tradizionali canali informali. Questo è possibile soprattutto perché il soggetto pubblico non è sufficientemente chiaro e credibile nell'attribuire valore all'esito del processo partecipativo e a vincolarsi agli impegni assunti in quella sede

## Partecipazione come strumento di legittimazione della delega

Un ulteriore equivoco che spesso porta a travisare il ruolo e il significato dei processi partecipativi è quello che li vedrebbe come strumenti per prendere le decisioni e per gestire le attività legate alla politica dell'acqua, ossia come un'alternativa alla "tecnocrazia".

Pur senza escludere del tutto che in certi casi un approccio "comunitario" o, all'opposto, basato sul ricorso al mercato possa risultare possibile e desiderabile, va tuttavia sottolineato con forza che lo scopo principale della partecipazione è, piuttosto, quello di *rinsaldare le basi di legittimazione* della politica dell'acqua, tanto più messe in pericolo quanto più, come si diceva sopra, essa viene necessariamente legata a strutture tecniche, gestori industriali, imprese più o meno private etc: ossia, soggetti che gli *stakeholder* percepiscono, a torto o a ragione, come potenzialmente più opachi e distanti dai propri interessi.

La delega delle decisioni e della gestione a strutture professionali esperte, in altre parole, non può essere messa in discussione (se non in certe circostanze eccezionali e singolari), né il processo partecipativo può servire a sostituirle; la sua funzione è piuttosto quella di strutturare il patto sociale tra la società e i soggetti che essa delega a prendersi cura di una risorsa che rappresenta un prezioso patrimonio collettivo, assicurando gli *stakeholder* circa la "lealtà" di questi soggetti alla missione loro affidata, responsabilizzando questi ultimi e fornendo loro i principi-guida, se non gli obiettivi puntuali; e, ancora, assicurando il mosaico di interessi contrapposti circa la sostanziale equità delle soluzioni adottate.

Per questa ragione, una fase fondamentale di una *governance* partecipata consiste nella sistematica valutazione delle politiche e dei risultati raggiunti, attraverso un monitoraggio continuo e una rendicontazione altrettanto continua. Quest'ultima deve basarsi su informazioni chiare, che il soggetto pubblico ha semmai il compito di validare e certificare.

La costruzione delle basi di legittimazione si fonda, in particolare, sulla percezione di sostanziale equità. Il processo partecipativo ha pertanto l'importantissimo compito di rendere visibili e trasparenti i rispettivi vantaggi e svantaggi.

In questa chiave, assume tutta la sua rilevanza il tema dell'*accountability* – termine intraducibile, cui forse si può avvicinare l'idea di "scrutinabilità" dell'azione dei soggetti pubblici, da ricercarsi attraverso la trasparenza dell'informazione, ma soprattutto attraverso l'attivazione di un circolo virtuoso di apprendimento che metta i cittadini – sia genericamente intesi, sia in quanto portatori di interessi – nelle condizioni di comprendere, condividere le informazioni, partecipando direttamente all'elaborazione del quadro conoscitivo e del contesto culturale di riferimento.

Correlato a questo tema è quello della "ragionevolezza": principio difficilmente affermabile nei contesti

di diritto romano-germanico, dove prevale un'idea di sovranità; ma molto più presente nei sistemi anglosassoni, dove la *rule of reason* rappresenta il criterio-guida per valutare l'appropriatezza delle decisioni pubbliche. Quello di ragionevolezza è evidentemente un concetto intuitivamente chiaro quanto sfuggente e ambiguo qualora lo si voglia precisare con esattezza. Non a caso, è proprio dall'esperienza dei paesi anglosassoni che il legame tra partecipazione, ragionevolezza e *accountability* emerge con assoluta evidenza. Infatti la percezione di ragionevolezza di una certa linea di azione si sedimenta attraverso un elaborato processo in cui dapprima il soggetto pubblico esplicita determinati criteri generali, poi le linee di azione che intende seguire in attuazione di quei criteri, e infine le scelte di dettaglio; il tutto in un contesto in cui sono proprio i documenti di pianificazione, elaborati attraverso un lungo confronto con l'opinione pubblica e quella organizzata degli *stakeholder*, a darle forma e sostanza.

Senza pretendere di importare simili approcci e istituti in un contesto come quello italiano, è tuttavia in questa direzione, a nostro avviso, che le istituzioni pubbliche deputate al governo dell'acqua potranno trovare i maggiori benefici nell'attivazione di processi partecipativi, e soprattutto solo alla condizione di vederli non come elementi decorativi o accessori, ma al contrario come elementi costitutivi e fondamentali del processo decisionale.

## ***Istituzioni partecipate: proposte per il caso italiano***

---

In questo documento si è cercato soprattutto di riflettere sul senso e sull'utilità degli strumenti partecipativi nel governo della politica dell'acqua e di trarre dall'esperienza elementi che aiutino a comprendere quando, e a quali condizioni, essa può risultare utile. Si è altresì cercato, da un lato, di smitizzarne alcune funzioni e, dall'altro, di ipotizzare una sua effettiva traducibilità nel contesto delle politiche idriche italiane.

Molte delle considerazioni che sono state svolte non si prestano ad essere tradotte in testi legislativi; si tratta piuttosto di una cultura di governo, di uno stile di comportamento e di un approccio alla pianificazione che deve essere fatta propria dai policymaker, e che almeno in parte già oggi è possibile attuare.

Vi sono tuttavia alcune innovazioni istituzionali che, a nostro parere, potrebbero contribuire non poco all'affermarsi di questa cultura innovativa.

In primo luogo, dovrebbe a nostro avviso essere generalizzata a tutti i distretti idrografici, una volta che essi saranno identificati, l'istituzione di organi rappresentativi degli *stakeholder*, con un ruolo consultivo e di moral suasion, cui in certe circostanze potrebbero essere attribuiti anche poteri maggiori (come ad esempio quello di esprimere un voto vincolante sui principali strumenti di pianificazione).

Il dialogo continuo delle autorità di distretto (e ovviamente anche delle Regioni, degli enti locali e dei vari soggetti in vario modo responsabili delle politiche idriche) dovrebbe essere stimolata, fra l'altro, con la previsione di appuntamenti fissi che scandiscano il processo di pianificazione, rendendo in qualche modo necessaria e obbligata la comunicazione e il confronto. In particolare, si dovrebbe generalizzare al processo di costruzione dei piani un processo interattivo, scandito dalla pubblicazione di documenti preparatori e consultivi che rappresentino volta per volta la base per le successive elaborazioni e approfondimenti. Strumenti come i "libri verdi" e i "libri bianchi" – i primi intesi come documenti aperti che hanno l'obiettivo di costruire la consapevolezza dei problemi, delle priorità e delle linee strategiche alternative; i secondi come esplicitazione delle strategie e dei criteri cui il decisore pubblico si vincola – dovrebbero essere adottati sistematicamente, ed eventualmente previsti in modo esplicito nella legge o nei suoi regolamenti attuativi.

Uno strumento di fondamentale importanza, e che potrebbe prestarsi molto bene a una gestione "concertata" con gli *stakeholder* è rappresentato dagli strumenti finanziari ear-marked (ossia "a circuito chiuso") da destinarsi al finanziamento delle politiche di bacino. Qui il riferimento d'obbligo è quello delle Agences de l'Eau francesi, le quali costruiscono e amministrano un budget formato attraverso le varie forme di fiscalità ambientale (tasse sui prelievi, sugli scarichi, sull'escavazione di inerti, sull'uso di fertilizzanti, sulle superfici impermeabilizzate etc), il quale serve per finanziare i vari capitoli della spesa di settore, a integrazione e supporto dei soggetti responsabili di ciascuna. L'entità del budget, la sua articolazione, i criteri di spesa vengono decisi infatti da un "Parlamento" nel quale sono rappresentati i diversi interessi in gioco. Con il tempo questi Parlamenti hanno acquisito anche altre funzioni, come quella di esprimere un voto sui piani di bacino elaborati dalle Agenzie.

In secondo luogo, è necessario che alla partecipazione vengano dedicate risorse umane e finanziarie adeguate. Occorre prevedere compiti specifici, affidati a professionalità specifiche e in possesso di un budget adeguato. E' impensabile che un processo partecipativo possa risultare efficace se non gli vengono dedicate adeguate risorse. Non si tratta solo di risorse finanziarie, ma anche umane, temporali etc.

In particolare, un investimento indispensabile è quello nei sistemi informativi e di supporto, che devono essere visti non solo come uno strumento tecnico funzionale alle decisioni del pianificatore, ma piuttosto come un vero e proprio servizio reso alla collettività.

In terzo luogo, i tempi ci sembrano maturi per introdurre – nel sistema idrico e più in generale nel sistema delle politiche pubbliche, ambientali e non – la cultura della valutazione sistematica sia dei piani che dei risultati. Non è questa la sede per entrare nei dettagli degli strumenti da utilizzare, sui quali comunque grandi progressi sono stati effettuati negli anni recenti dal punto di vista sia metodologico che applicativo. Sicuramente è lodevole che anche presso le autorità dell'acqua si vada diffondendo la prassi di realizzare strumenti di rendicontazione (es. le varie relazioni sullo stato dell'ambiente). Ciò però non è sufficiente: è a nostro avviso necessario avviare in modo sistematico l'utilizzo di strumenti di contabilità ambientale e territoriale (bilanci di sostenibilità, bilanci sociali etc), anche in forma interattiva (es. attraverso l'impiego di GIS e strumenti di simulazione di scenari). Nei rapporti tra e cittadini, così come tra autorità e soggetti attuatori, dovrebbe generalizzarsi l'impiego di strumenti di tipo contrattuale, nei quali i secondi si vincolino al raggiungimento di obiettivi (espressi in termini degli indicatori significativi rispetto alle priorità della pianificazione).

In quarto luogo, un'innovazione fondamentale deve riguardare la formazione professionale e, in senso lato, culturale, dei decisori così come dei soggetti tecnici e professionali attivi nella formulazione e attuazione delle politiche idriche. Occorre inserire nei curricula formativi, così come nei meccanismi di selezione, un'attenzione sistematica verso i temi della partecipazione.

In quinto luogo, è utile a nostro avviso procedere a una sistematica considerazione delle numerose possibilità esistenti per articolare in modo diverso le competenze e le funzioni lungo l'asse pianificazione-implementazione delle politiche. Molte istituzioni già esistenti – come i consorzi di bonifica – potrebbero rappresentare un utile e interessante precedente su cui basare un uso più sistematico della responsabilizzazione diretta degli *stakeholder*. In molti Paesi europei – dalla Germania all'Olanda – tali strumenti sono impiegati in modo generalizzato e diffuso per la gestione delle responsabilità connesse con il governo idraulico del territorio. A questo scopo, peraltro, essi dovrebbero liberarsi definitivamente dell'originale imprinting esclusivamente agricolo. Analoghe evoluzioni potrebbero essere prospettate anche per istituzioni simili ma operanti in contesti diversi (si pensi ad es. ai consorzi di sviluppo industriale). Ancora, potrebbe essere esplorata con maggiore attenzione, anche attraverso il ricorso a meccanismi istituzionali di questo tipo, la possibilità di dar vita ad accordi diretti tra i diversi utilizzatori, ev. mediati e facilitati, ma non imposti, dall'amministrazione pubblica. Temi come il riuso delle acque depurate in agricoltura, la riduzione dell'impiego di fertilizzanti, l'uso congiunto di infrastrutture di depurazione tra settore civile e industriale, lo scambio di acqua in situazioni temporanee di crisi sono soltanto alcuni dei possibili temi su cui simili strumenti potrebbero essere attivati anche in Italia, sull'esempio di altri Paesi.

Si tratta di passi iniziali e probabilmente non risolutivi; ci sembrano tuttavia passi che potrebbero contribuire anche in modo significativo a una decisiva inversione di rotta nelle politiche dell'acqua italiane.

Figura 1

## Il circolo vizioso del modello tradizionale

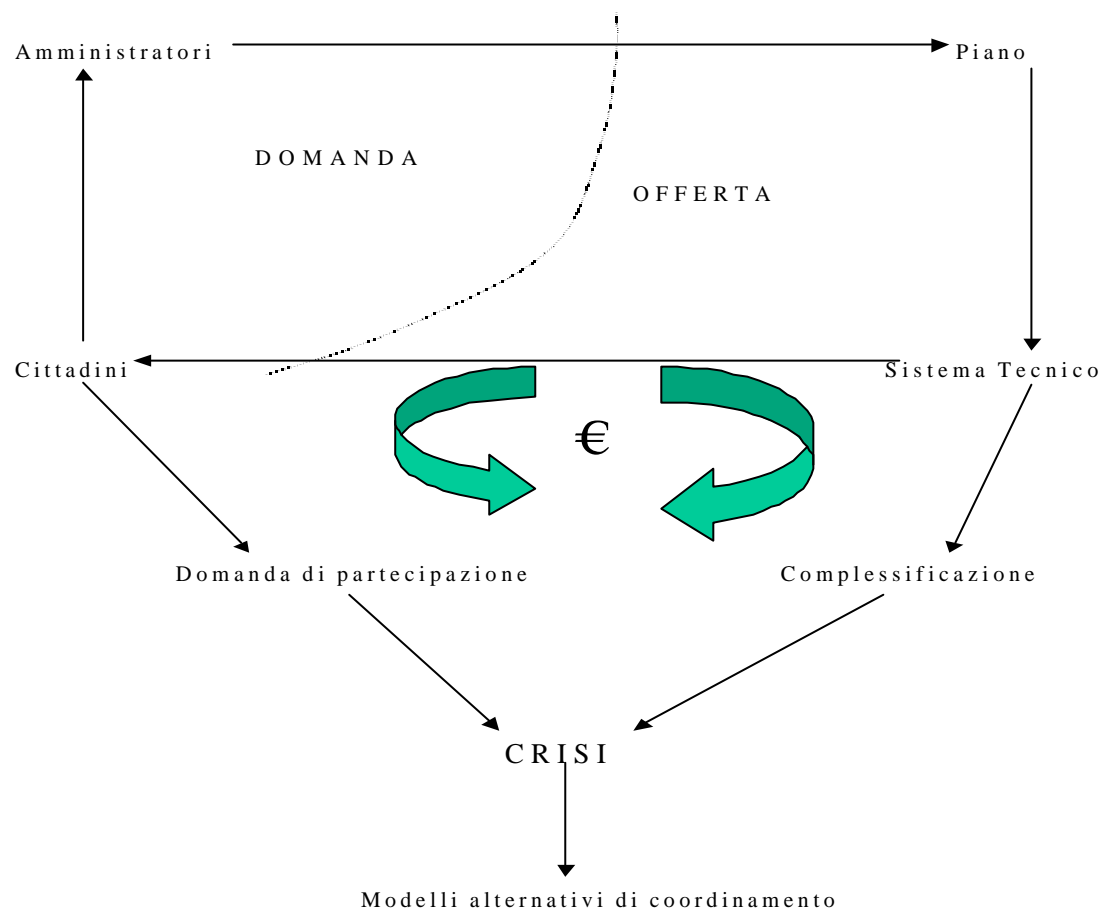


Figura 2

