

Le politiche ambientali tra coinvolgimento e distacco: problemi di *governance*.

Alessia Damonte

Dip. Studi Sociali e Politici, Unimi

I dati della ricerca *Ipsos* forniscono indicazioni molto interessanti riguardo al carattere dei problemi ambientali e all'idea diffusa di come funziona il sistema politico quando deve decidere in materia. Dai dati emerge inoltre una visione dei problemi che caratterizzano la *governance* ambientale in Italia che offre più di uno spunto di riflessione.

Le posizioni degli intervistati

Le risposte degli intervistati riproducono innanzi tutto l'immagine di una cesura tra autorità pubblica da un lato, ed economia e società dall'altro. Decide la politica; gli interessi sociali, per quanto si possano impegnare, sono visti come relativamente marginali.

All'interno di questa cesura emergono però ulteriori distinzioni.

Chi più decide sono non i politici ma gli esecutivi dei diversi livelli. Il primo punto sollevato dai dati è che i partiti non solo mancano di una capacità di trasmissione della domanda politica dalla società alle arene decisionali, ma che neppure possiedono la capacità di condizionare i decisori. Gli esecutivi sono considerati soggetti sganciati dalle appartenenze partitiche. Le decisioni ambientali non sono considerate come un terreno di scontro ideologico risolvibile via maggioranza, ma un problema collettivo che richiede una decisione da parte di un arbitro neutrale. Ciò su cui il decisore pubblico dovrebbe arbitrare non va ricondotto ad identità politiche, ma ad interessi - il cui peso relativo andrebbe riveduto e corretto. La marginalità attribuita ai partiti non è dunque un problema per gli intervistati.

I dati sottolineano poi l'emergere di 'nuovi' soggetti titolati a compattare e trasferire la domanda politica in materia ambientale: comunità locali e associazioni per la difesa di 'interessi pubblici'

(consumatori e ambientalisti), in potenziale competizione con i partiti. Sono loro che più si mobilitano nonostante una presunta impermeabilità delle arene istituzionali, e che per gli intervistati dovrebbero pesare di più. La domanda implicita che emerge dai dati è di una maggiore inclusione di questi interessi – da una migliore informazione pubblica sui problemi ambientali nell’agenda di governo ad un coinvolgimento più intenso nel disegno della decisione, fino al riconoscimento di un diritto di veto (il ‘diritto all’ultima parola’) alle comunità locali.

Questo rafforza una posizione complessiva degli intervistati secondo cui le questioni ambientali sono in sostanza problemi locali: carattere che andrebbe ulteriormente esaltato, attraverso una riduzione del peso dei decisori pubblici nazionali e intermedi.

Comunità locali e associazioni di interesse generale, infine, emergono come antagonisti del ‘mondo della produzione’. Qui, l’impresa viene considerata come un soggetto poco rilevante ma che comunque decide più di quanto non si impegni, e il cui peso andrebbe ulteriormente contenuto.

I punti critici

I dati restituiscono dunque una visione dei problemi e dei processi circoscritta e sbilanciata sulla dimensione locale. Ma questi sbilanciamenti sollevano punti nodali, da cui partire per interrogarsi sulla politica ambientale italiana e sui suoi deludenti risultati.

Riguardo alla forma dei processi di *policy*, gli intervistati appaiono da un lato perfettamente consapevoli del carattere multilivello delle decisioni in materia; ma, a fronte della possibilità di ridisegnare le competenze, la domanda che esprimono è per un ulteriore sbilanciamento dei poteri a favore dei governi locali. L’accento è dunque innanzi tutto sui costi delle decisioni ambientali, che diventano particolarmente intensi e problematici quando il decisore chiave è lontano e l’impatto che genera è concentrato sul territorio – come nel caso di scelte di localizzazione, o di forte dipendenza dell’occupazione locale da imprese che non sopravviverebbero se una regolazione ambientale molto protettiva venisse fatta realmente rispettare.

Di fronte ad un centro nazionale alla ricerca annosa di uno strumento normativo che gli permetta di ridurre i tempi di consegna delle decisioni, questa posizione risolve il tema spinoso di come affrontare le resistenze ‘Not In My Backyard’ – resistenze che, stando ai dati, gli intervistati percepiscono come del tutto legittime.

Gli interessi locali, dei consumatori, e ambientalisti sono dunque per i rispondenti soggetti privi di cittadinanza politica –ma che dovrebbero averla, in vista di una decisione ‘migliore’. Paradossalmente, però, lo stesso non vale per gli interessi industriali – altrettanto se non più marginalizzati, ma ancora troppo rilevanti. I rispondenti non solo non riconoscono il peso giocato dalle imprese nelle decisioni assunte dagli esecutivi, ma non sembrano neppure individuare la politica industriale che pure è implicita nelle regolazioni e negli incentivi per la difesa dell’ambiente – perché è convinzione diffusa che la sostenibilità dello sviluppo economico (e l’uscita dalla crisi attuale) non possa passare che attraverso una sostituzione massiva delle tecnologie di processo e di prodotto nei diversi settori, impensabile senza il contributo della parte più innovativa del mondo imprenditoriale.

L’immagine che emerge dai dati è che, nell’attuale disegno istituzionale, la rappresentanza industriale domestica, soggetto omogeneo e tendenzialmente ostile alle politiche ambientali, subisca –e giustamente– le decisioni degli esecutivi sul livello desiderabile di protezione dell’ambiente. Il che solleva un ulteriore tema: quanto sia vera l’immagine che gli intervistati hanno del rapporto fra politiche di sviluppo e politiche ambientali; o, in altri termini, quale sia il significato strategico attribuito alla politica ambientale in Italia.

Le soluzioni proposte, e oltre.

I problemi ambientali sono particolarmente complessi da affrontare. Sono ‘esternalità negative’ insensibili ai confini di giurisdizione e che riguardano tutti i settori produttivi, e perciò a rigor di logica richiederebbero una soluzione omogenea; allo stesso tempo, qualunque soluzione omogenea impone costi differenziati sui diversi territori e quindi rischia di generare resistenze considerate sempre più legittime. Così emerge il deficit di ‘cittadinanza politica’ degli interessi locali, per risolvere il quale si richiede l’apertura sostantiva dei processi decisionali in materia ambientale.

Ma questa permeabilità, da sola, non promette di risolvere i problemi della governance nazionale. Attualmente, proprio per la natura trasversale del problema, le competenze sostantive di spesa e di regolazione con effetti o intenzioni ambientali appaiono disperse tra una molteplicità di governi a diversi livelli – ciascuno dei quali con una propria personale agenda politica, un rapporto con interessi industriali più o meno innovativi, ed un *trade-off* preferito

tra protezione ambientale e crescita locale. I giochi multilivello attorno alle poste di *policy* in Italia trovano soluzione e compensazione o attraverso le dinamiche politiche informali, o attraverso le sentenze delle diverse magistrature.

Opporre 'soluzioni bonapartiste' a questa frammentazione istituzionale e sociale non sembra la strategia ottimale per riuscire in questo difficile allineamento tra preferenze eterogenee pubbliche e private: fra le altre la lezione della legge obiettivo, e le posizioni degli intervistati, rivelano come l'imposizione delle preferenze da un centro politico non riduce ma aumenta il livello di conflittualità nelle fasi della messa in opera.

Il problema dell'attuale assetto istituzionale appare dunque la mancanza di un'arena di coordinamento forte in cui possa essere non tanto costruito il consenso quanto gestito il conflitto, e di un *pivot* che possa farsi carico della negoziazione fra le diverse 'buone ragioni' di cui sono portatori interessi più o meno contrapposti, ma raramente 'generalisti' in sé. È da questa consapevolezza che si può partire per immaginare un diverso disegno istituzionale ed arene alternative in cui ricomporre conflitti che, allo stato attuale, rischiano di rimanere irrisolti insieme ai problemi di *policy*, o generare solo 'cattive soluzioni'.

Principali testi di riferimento:

Scharpf, F.W., 1997, *Games Real Actors Play*, Westview.

Dente B, Fareri P., Ligteringen J., 1998, *The Waste and the Backyard*, Springer.

Dukes EF, 2004, "What we know about environmental conflict resolution" , *Conflict Resolution Quarterly*, 22, 191-220.

EPA, 2001, *Stakeholder Involvement and Public Participation*, <http://www.epa.gov/publicinvolvement/pdf/sipp.pdf> .