

***Sviluppo sostenibile e politiche ambientali:
un'analisi critica e una proposta di ricerca***

Vania Paccagnan
vania.paccagnan@unibocconi.it

XIX Ciclo
Dottorato in Pianificazione Territoriale
e Politiche Pubbliche del Territorio

***Rete nazionale interdottorato in
Urbanistica, Pianificazione Territoriale ed Ambientale***

***Sessione: LE FORME
"Ambiente ed Energia"***

Reggio Calabria, 9-11 novembre 2005

Negli ultimi trent'anni la formazione delle politiche ambientali è stata caratterizzata da molta retorica intorno ad alcuni concetti (quali quelli di integrazione e sviluppo sostenibile) che, nonostante abbiano informato la produzione legislativa, soprattutto dell'Unione Europea, non sono sempre riusciti a cambiare le pratiche. In sede di implementazione, infatti, questi concetti risultano difficilmente applicabili, perché opachi o perché direttamente avversati dai destinatari delle stesse. Questo contributo rappresenta un primo tentativo di decostruzione dei frame dell'analisi teorica che sta a monte della formazione delle politiche.

Le politiche ambientali si sono sviluppate, fin dagli anni '70, a margine di altre politiche pubbliche (urbane, industriali, sociali, ecc.). Nell'ultimo decennio, da più parti si è invocata una maggiore integrazione tra le prime e le seconde, essendo questo elemento centrale per la buona riuscita dell'implementazione delle politiche ambientali. In realtà, a dispetto di questa richiesta, le politiche ambientali continuano ad essere definite, nella maggior parte dei casi, in maniera indipendente rispetto ad altre aree di intervento del soggetto pubblico. Parallelamente, altre politiche pubbliche settoriali continuano ad essere definite senza tenere in considerazione gli impatti sull'ambiente. Questo perché i frame che informano la speculazione teorica descritta sopra sono diversi dai frame che informano le azioni dei diversi attori di policy.

Considerando il concetto di sviluppo sostenibile, esistono in letteratura diverse definizioni. La più conosciuta e citata è quella della Commissione Brundtland, che lo definisce come *"development that meets the needs of the present without compromising the ability of the future generations to meet their own needs"* (WCED, 1987). Il fascino e la fortuna di questa definizione non hanno permesso di trovare un accordo sul significato vero di tale concetto e sulle misure da adottare di conseguenza. Il dibattito ha fatto emergere una serie di approcci che differiscono tra loro per le ideologie ambientali sottostanti, e quindi per le soluzioni di politica economica proposte.

Le scienze naturali guardano alla sostenibilità come a un sistema di relazioni tra gli esseri umani e gli ecosistemi, in cui l'uomo è solo una componente del sistema stesso. In questa visione il criterio fondamentale per inferire se un sentiero di sviluppo è sostenibile o meno è quello di verificare se le proprietà e le strutture degli ecosistemi sono mantenuti nel tempo. Il concetto fondamentale per le scienze naturali è quello di resilienza, intesa come la capacità di adattamento degli ecosistemi agli shock esterni. Da un punto di vista ecologico, pertanto, sostenibilità implica che tutte le risorse utilizzate dal sistema economico siano sfruttate in maniera compatibile con il tasso di rigenerazione delle stesse.

Gli economisti operalizzano invece il concetto di sviluppo sostenibile definendolo come uno stato in cui il consumo è non decrescente nel tempo e le risorse naturali sono sfruttate in maniera tale da mantenere le opportunità di produzione anche in futuro. L'obiettivo è lasciare alle generazioni future le stesse possibilità di scelta delle generazioni presenti. Un requisito fondamentale per il raggiungimento della sostenibilità è l'efficienza nell'uso delle risorse naturali, attraverso l'imposizione di un "giusto prezzo" alle risorse naturali.

Le teorie sociologiche vedono la costruzione di un sentiero di sviluppo sostenibile non come una questione tecnica ma come un processo di negoziazione tra interessi configgenti e di costruzione del consenso, coinvolgendo i cittadini a tutti i livelli. La ricerca sociologica degli ultimi anni si è concentrata nella definizione di meccanismi istituzionali per rendere efficaci questi processi di negoziazione.

La natura delle questioni ambientali, in particolare le dimensioni di incertezza e l'ignoranza circa i meccanismi che governano le dinamiche interne dei sistemi ecologici stessi, limitano la valenza normativa di questi contributi teorici. Due sono i maggiori problemi teorici che impediscono alla visione ecologica di fornire un componente della cassetta degli attrezzi necessari alla costruzione di politiche ambientali che soddisfino il requisito della sostenibilità. In primo luogo, il concetto di resilienza non può essere definito in maniera precisa e univoca. In secondo luogo, nulla garantisce che le preferenze degli attori garantiscano il perseguimento di questo obiettivo.

Per quanto riguarda gli approcci economici e sociologici, la stessa incertezza e ignoranza condiziona la capacità di comprensione degli individui nel determinare il consenso intorno a quello che dovrebbe essere visto come sviluppo sostenibile, rendendo complicata la fissazione del "giusto prezzo". Inoltre, queste teorie danno per scontato che gli individui autointeressati si confrontino e che l'esito della negoziazione sia favorevole alle istanze della sostenibilità. Non è chiaro come trattare soggetti che anziché la protezione ambientale hanno a cuore la protezione dei propri interessi privati. Infine, le teorie sociologiche ambientali, in particolare il filone della *ecological modernisation*, danno per scontato l'affermarsi di modalità di produzione e consumo "sostenibili". Anche qui non è chiaro come si dovrebbero affermare queste pratiche.

A nostro avviso, due sono i limiti che hanno impedito ai contributi teorici di diverse discipline di produrre conoscenza per l'azione. In primo luogo, ogni scienza (ambientale, economica e sociale) si è limitata ad analizzare il proprio ambito di analisi. Questa "specializzazione" ha impedito di creare delle connessioni tra diversi aspetti che, interagendo in maniera complessa, informano la formazione e gli esiti delle decisioni ambientali. In secondo luogo, ogni approccio disciplinare trova dei forti limiti negli assunti che fanno da presupposto all'analisi.

A nostro avviso, la multidisciplinarietà non va costruita solo dal punto di vista teorico (integrando diversi ambiti disciplinari), per informare successivamente l'analisi delle decisioni ambientali (secondo una logica top down) ma va costruita a partire da problemi concreti, di analisi di politiche. La conoscenza, in altri termini, deve essere conoscenza per l'azione. L'attore sociale deve riconquistare la centralità dell'analisi, una volta che lo studioso è interessato a capire i motivi del fallimento delle politiche ambientali (in termine di insoddisfacente implementazione) e di definire le politiche ambientali a partire dal contesto in cui queste devono trovare applicazione.

Da un punto di vista metodologico, la centralità dell'attore si concretizza in un'analisi che indaghi la costruzione delle politiche ambientali considerando:

- la natura e il numero degli attori (ossia attori tutti i soggetti, pubblici o privati, che attraverso le loro azioni influiscono sulla definizione e sugli esiti delle politiche, in maniera voluta o meno);
- la natura e l'ammontare delle risorse a loro disposizione, su cui hanno il controllo e che riescono a scambiare (materiali e immateriali);
- le modalità di interazione (in termini di produzione di effetti esterni e di condizionamento che l'agire di un attore ha sulle azioni di un altro attore).

Ripartire dagli attori ci consente di analizzare le due strategie che Hoffman e Ventresca (1999) indicano come possibili per il superamento del conflitto tra crescita economica e ambiente.

La prima soluzione consiste nel decostruire il frame prevalente nel discorso ambientale per inserirlo in quello prevalente socialmente e politicamente. In altre parole, la strategia è quella di incorporare considerazioni di carattere ambientale nelle istituzioni esistenti, siano queste pubbliche o private. È il caso delle politiche ambientali di ultima generazione, in cui l'interesse privato viene corretto per tenere da conto le esternalità prodotte da azioni autointeressate. Un esempio della prima strategia è dato dall'affermazione degli strumenti economici e volontari nelle politiche ambientali. L'introduzione di tasse ambientali o la definizione di accordi volontari erano in linea infatti con un ripensamento delle politiche pubbliche in generale, che vedeva un ripensamento del ruolo dello Stato e dei soggetti pubblici come produttori di beni pubblici e il coinvolgimento dei soggetti privati.

La seconda possibilità consiste nel decostruire la definizione del problema, allo scopo di individuare nuove possibilità di azione, non considerando l'ambiente come un esterno alle forze economiche e sociali. In quest'ottica, va ridefinita la natura dei problemi, non solamente la natura delle soluzioni come nel precedente approccio. Un esempio di questo radicale reframing è dato dal fatto di considerare l'ambiente come risorsa. Lo sviluppo tecnologico fa sì che quello che fino a poco tempo fa era considerato rifiuto possa essere riutilizzato, riciclato o semplicemente diventare input di un processo produttivo. La nozione di risorsa naturale, pertanto si allarga. Diventa risorsa tutto quello che risulta utile al perseguimento di dati obiettivi di policy.

Entrambe le strategie rappresentano un grosso cambiamento rispetto alla concezione delle politiche ambientali autoritative, dato che il destinatario delle politiche diventa anche attore sociale. Cambia il ruolo che gli attori sono chiamati ad avere nella definizione e implementazione delle politiche pubbliche. Come rilevato giustamente da Pellizzoni (2004) nella prima fase di diffusione delle politiche ambientali C&C il concetto chiave era quello di *liability*, intesa come responsabilità dei soggetti destinatari delle politiche ambientali verso l'autorità che si prendeva l'onere di stabilire quello che era buono per la società. Il reframing del problema porta anche a una evoluzione del concetto di responsabilità, inteso non semplicemente come *liability*, ma come *responsiveness*. In altri termini, una volta ridimensionato il ruolo degli attori pubblici, tutti gli attori sono chiamati a essere responsabili delle proprie azioni verso le generazioni future.

In particolare, risulta interessante notare come si possa parlare di razionalità allargata, intendendo con questo termine il fatto che i soggetti sono mossi non solamente da motivazioni economiche, ma anche da interessi di altro tipo (ambientali, sociali e culturali). Questo fa sì che l'efficienza non possa più rappresentare l'unico metro di giudizio delle politiche, come già rilevato sopra. Data l'incertezza di fondo che caratterizza le problematiche ambientali, nessun attore agisce in un'ottica ottimizzante o avendo informazione completa. Di conseguenza, i soggetti, consci di questa ignoranza, si muovono come soggetti a razionalità limitata, sapendosi pertanto anche distaccare da una logica pianificatoria e cercando di capire in ogni situazione cosa è meglio fare per raggiungere i propri obiettivi, considerando tra questi anche la cura dell'ambiente.

Data la sempre maggiore scarsità che caratterizza le risorse naturali, diventa fondamentale ragionare in termini di valorizzazione dell'esistente, partendo dalle azioni degli attori, piuttosto che correggere gli effetti delle azioni degli attori, ossia le esternalità. Già il termine risorsa naturale implicitamente fa riferimento all'azione, in quanto l'attributo di risorsa è dato dall'uso che se ne fa. Non si tratta più solamente di correggere effetti esterni, ma di arrivare a una ridefinizione del problema.

Bibliografia

- Adger W.N., Brown K., Fairbrass J., Jordan A., Paavola J., Rosendo S., Seyfang G., 2004, "Governance for sustainability: towards a thick understanding of the environmental decision making" *CSERGE Working Paper EDM 02-04*.
- Becker E., Jahn T., Stiess I., 1999, "Exploring Uncommon Ground: sustainability and the Social Science", in Becker E. e Jahn T., *Sustainability and the social sciences*. Unesco and Isoe. Paris.
- Hoffman A.J. e Ventresca M., 1999, "The institutional framing of policy debates: Economics versus the environment", *American behavioural Scientist*, 42 (8): 1368-1392
- Pellizzoni L., 2004, "Responsibility and Environmental Governance", *Environmental Politics*.