



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea Magistrale in  
*Governance* delle Organizzazioni Pubbliche

Tesi di Laurea Magistrale  
ordinamento ex D.M. 270/2004

—  
Ca' Foscari  
Dorsoduro 3246  
30123 Venezia

***La metagovernance:***  
**applicabilità e criticità nel caso studio**  
**della salvaguardia di Venezia e della sua**  
**laguna**

**Relatore**

Ch. Prof. Giovanni Bertin

**Correlatore**

Ch. Prof. Nicola Camatti

**Laureando**

Giulia Tosti

Matricola 876904

**Anno Accademico**

**2019 / 2020**

# Indice

<b>Introduzione</b> .....	<b>4</b>
<b>Capitolo 1: Percorso storico-teorico all’approccio della metagovernance</b> .....	<b>6</b>
Introduzione.....	6
1.1 Dal governo alla <i>governance</i> .....	8
1.1.1 <i>Gerarchia, mercato, rete come forme di governance</i> .....	18
1.1.2 <i>Il ruolo dello Stato nella governance multi-faced</i> .....	21
1.1.3 <i>Connotati della governance ibrida</i> .....	23
1.2 La <i>metagovernance</i> e l’amministrazione delle potenzialità .....	28
1.2.1 <i>Processi di riflessività e costruzione di senso</i> .....	33
1.2.2 <i>La figura del “trigger” e del metagovernor</i> .....	37
1.2.3 <i>Strumenti, pratiche e forme di metagovernance</i> .....	38
1.2.4 <i>La reattività della metagovernance ai fallimenti della governance</i> .....	45
Conclusioni.....	51
<b>Capitolo 2: Water governance : da “gestione come controllo” a “gestione come apprendimento”</b> .....	<b>52</b>
Introduzione.....	52
2.1 Evoluzione e contestualizzazione della <i>water governance</i> .....	54
2.1.1 <i>Rapporto tra la gestione dei regimi idrici e sostenibilità</i> .....	57
2.1.2 <i>Dibattiti internazionali sulla water governance : l’approccio IWRM e la Direttiva quadro sulle acque</i> .....	61
2.1.3 <i>Gestione adattativa e Progetto New approaches to Adaptive Water Management under uncertainty (NeWater)</i> .....	65
2.1.4 <i>L’apprendimento sociale al centro della gestione dell’acqua</i> .....	70
2.2. Verso una <i>governance</i> dell’acqua sostenibile, riflessiva, integrata (e meta-governata) .....	79
2.2.1 <i>Apprendimento a triplo ciclo e trasformazione istituzionale</i> .....	79
2.2.2 <i>Governance efficace e metagovernance dell’acqua</i> .....	82
2.3 (Meta) <i>Governance</i> dell’acqua: analisi esplorativa di casi.....	87
2.3.1 <i>Olanda</i> .....	89
2.3.2 <i>Germania</i> .....	90
2.3.3 <i>Australia</i> .....	92
2.3.4 <i>Cina</i> .....	94
2.3.5 <i>Sud-Africa</i> .....	95
Conclusioni.....	98

<b>Capitolo 3: La Governance della laguna di Venezia come caso studio: disegno e metodologia della ricerca .....</b>	<b>99</b>
3.1 Contesto di ricerca .....	99
3.1.1 <i>Il governo delle acque di Venezia nella storia</i> .....	101
3.1.2 <i>L'ambito di azione della ricerca</i> .....	104
3.2 Ipotesi di ricerca .....	111
3.3 Metodologia della ricerca .....	115
3.3.1 <i>Le tecniche di ricerca per esplorare l'impatto della legge 104/2020 sulla rete di attori della laguna di Venezia</i> .....	115
3.3.2 <i>Il Con-sensus method: il quadro metodologico alla base della Concept mapping research per l'esplorazione delle possibili criticità</i> .....	121
3.3.3 <i>La Concept mapping research: le fasi della ricerca</i> .....	124
 <b>Capitolo 4: I risultati della ricerca: l'impatto della legge 104/2020 sul sistema di governance della laguna di Venezia .....</b>	<b>134</b>
Introduzione.....	134
4.1 L'impatto della legge 104/2020 sulla rete di attori del sistema di <i>governance</i> della Laguna di Venezia (utilizzo del programma NodeXL) .....	135
4.2 Analisi e approfondimento delle aree di criticità emerse dal percorso della <i>Concept mapping research</i> .....	146
 <b>Conclusioni della ricerca: applicabilità del paradigma della metagovernance .....</b>	<b>175</b>
 <b>Indice Figure .....</b>	<b>185</b>
 <b>Bibliografia.....</b>	<b>186</b>
 <b>Sitografia .....</b>	<b>197</b>

*Alla mia famiglia,  
giaciglio caldo, nido  
da cui spicco il volo,  
mano, a cui tengo  
la mano - sempre  
quando mi allontanano.  
Alle persone che  
abitano la mia vita,  
che mi siedono accanto  
ovunque io sia:  
c'è un roseto  
in fondo alla mia anima  
che fiorisce grazie a voi.  
A Venezia, la mia musa  
trama d'incanto  
e di malinconia - vela  
intessuta di sogni  
nata - per salpare  
oltre ogni confine  
tra terra e mare*

## Introduzione

L'origine di questa ricerca affonda le sue radici nella problematicità dell'inesorabile aumento dell'incertezza come elemento caratterizzante della società in cui viviamo. I sistemi sociali, soprattutto dall'inizio del nuovo millennio, operano all'interno di ambienti sempre più complessi, multidimensionali e turbolenti, caratterizzati cioè da continui, reiterati e improvvisi mutamenti. Questa condizione costringe gli attori sociali come le organizzazioni, le istituzioni e lo stesso Stato, a riconsiderare continuamente il loro *modus operandi* al fine di rispondere in modo efficace alle esigenze imposte dall'ambiente, così come a interrogarsi costantemente sul loro ruolo all'interno di sistemi sempre più policentrici dove tutto è connesso a tutto.

È all'interno di questo sintetico quadro che si deve infatti inserire l'obiettivo di ricerca sottostante l'elaborato, che si rivolge allo studio di un sistema complesso in particolare: il sistema di *governance* della Laguna di Venezia, indagandone l'evoluzione. Tale si presenta come un sistema caratterizzato da un elevato grado di complessità data la coesistenza, al suo interno, di attori che appartengono a sistemi di regolazione e sistemi valoriali molto diversi, nonostante concorrano al perseguimento di un obiettivo comune: la salvaguardia della Laguna di Venezia. In particolare, la ricerca studia l'impatto che il decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, coordinato con la legge di conversione 13 ottobre 2020 n. 126, ha su questo sistema. Il quadro normativo prevede infatti l'istituzione dell'Autorità per la Salvaguardia della Laguna di Venezia, nuovo ente che si inserirà all'interno di un contesto di gestione caratterizzato, da una parte, da una serie di elementi consolidati storicamente e, dall'altro, dall'attuale equilibrio precario. La ricerca si interroga sulle dinamiche, resistenze e criticità che potrebbero svilupparsi all'interno della rete di soggetti ivi operante, al fine di comprendere a quali logiche, strumenti e approcci di *governance* si potrebbe fare ricorso per una maggiore governabilità del sistema.

Al fine di acquisire la piena consapevolezza degli strumenti teorici e metodologici per approcciarsi a questo tipo di studio, il lavoro svolto si è concentrato, in primis, nella ricostruzione storica-teorica che ha condotto all'affermarsi del paradigma della *metagovernance*. Il primo capitolo si presenta infatti come una disamina della letteratura incentrata sui cambiamenti che hanno condotto al passaggio dal *government* alla *governance*, e che vedono nell'approccio riflessivo, strategico e multi contestuale della *metagovernance* (o *governance della governance*) l'ipotesi di risoluzione ai vari

fallimenti in cui le tre tipiche forme di regolazione (burocrazia, mercato, rete) possono incorrere.

Data la specificità del sistema di gestione della laguna di Venezia, che si inserisce all'interno di un contesto ecologico la cui resilienza dipende dal perseguimento di obiettivi di sostenibilità da parte delle istituzioni del territorio, il secondo capitolo di questa tesi si focalizza sulle problematiche tipiche dei sistemi di *governance* dell'acqua. Facendo riferimento al dibattito internazionale accesi soltanto negli ultimi decenni intorno a queste tematiche, si presenta un percorso teorico ed esplorativo di vari approcci di gestione dell'acqua che si sono susseguiti nel corso degli anni. L'attenzione è posta sui connotati della *governance* adattativa, soprattutto nelle peculiarità di un approccio di gestione come *apprendimento* e non come *controllo*.

Il terzo capitolo introduce il disegno di ricerca di questo elaborato, focalizzandosi sul contesto di applicazione, le ipotesi di ricerca e la metodologia utilizzata al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati. L'argomento viene infatti contestualizzato tramite un breve *excursus* storico-normativo che delinea la *governance* della laguna di Venezia nella storia e per come si presenta attualmente. L'elaborato continua poi esplicitando le ipotesi alla base della ricerca e le relative tecniche metodologiche, come la *Concept mapping research*, a cui si è fatto ricorso al fine di far emergere, tramite il supporto di un gruppo di esperti, i possibili nodi di criticità che si potrebbero sviluppare con la costituzione dell'Autorità.

Il quarto ed ultimo capitolo presenta i risultati della ricerca proponendo, in una prima parte, l'analisi della rete di attori, delle relative resistenze e dei cambiamenti negli attuali equilibri, che potrebbero svilupparsi sulla base del nuovo quadro normativo introdotto dalla legge. La seconda parte del capitolo presenta i risultati della ricerca raggiunti tramite la *Concept mapping research*, che ha permesso di individuare una serie di aree di potenziali criticità conseguenti all'istituzione del nuovo ente gestore della laguna e risultanti dall'analisi degli esperti.

# CAPITOLO 1

## Percorso storico-teorico all'approccio della *metagovernance*

### Introduzione

E' possibile vivere e orientarsi in un mondo dove l'insicurezza e l'incertezza regnano? Basta, per questo, aumentare la tolleranza ad esse? E quando le avremo tollerate a cosa ci servirà averlo fatto se non possiamo neppure fidarci di noi stessi che decidiamo e che domani potremmo essere diversi dal decisore odierno? (Andersen, 2016: 11).

Si apre così uno dei testi di riferimento, "Il welfare delle potenzialità", che sta alla base della concettualizzazione di questa tesi. Il periodo storico e la società in cui viviamo sembrano presentare come costanti soltanto l'incostanza e l'incertezza. Luhmann (in Andersen, 2016: 13) già più di vent'anni fa sintetizzò che "la contingenza diventava l'auto-valore della modernità" portando ad uno stato delle cose dove cresce l'"ecologia del non-sapere". Le dinamiche che spiegano il fenomeno della complessità e che stanno attraversando quella che ancora non è chiaro se definire la *post o neo* modernità sono molteplici. Questo non è il contesto più adatto a farne un elenco esaustivo ma si deve fare sicuramente riferimento ad alcuni fenomeni al fine di spiegare perché questa società risulta così complessa nella sua gestione. *In primis*, il passaggio da quella che Zygmunt Bauman definisce la fase 'solida' della modernità a quella 'liquida': vale a dire a una realtà nella quale:

le forme sociali (le strutture che delimitano le scelte individuali, le istituzioni che si rendono garanti della continuità delle abitudini, i modelli di comportamento accettabili) non riescono più (né nessuno se lo aspetta) a conservare la loro forma, perché si scompongono e si sciolgono più in fretta del tempo necessario a fargliene assumere (Bauman, 2008: 2).

Tale condizione di instabilità estrema è anche al centro della teorizzazione di Ulrich Beck della "*risk society*" dove quest'ultimo afferma che il momento che viviamo è caratterizzato dal ritorno del tutto indesiderato di spaventose incertezze, le stesse da cui la modernità ha cercato di liberarci tramite la razionalità e la scienza (Sorensen, 2014). Il passaggio dalla società industriale a quella tecnologica tramite il progresso scientifico ha ricondotto a questa nuova condizione di incertezza, poiché le implicazioni non desiderate della società industriale, cioè gli effetti collaterali, sono diventati sempre di più oggetto di riflessione. In altre parole, i nuovi rischi sono diventate domande vitali

per la società e il suo sviluppo. In “Modus vivendi: inferno e utopia del mondo liquido” Bauman condivide questa concezione del progresso, affermando che questo era un tempo:

la manifestazione più estrema dell'ottimismo radicale e promessa di felicità universalmente condivisa e duratura [...]. Adesso *progresso* sta ad indicare la minaccia di un cambiamento inesorabile e ineludibile che invece di promettere pace e sollievo non preannuncia altro che crisi e affanni continui, senza un attimo di tregua. Il progresso è diventato una sorta di "gioco delle sedie" senza fine e senza sosta, in cui un momento di distrazione si traduce in sconfitta irreversibile ed esclusione irrevocabile (Bauman, 2008: 9).

La storica narrazione della razionalità e del progresso sembra quindi non avere più la capacità di fungere da punto di riferimento sociale condiviso.

A questi elementi richiamati va sicuramente affiancato l'avvento della globalizzazione che “allude precisamente non alla fine della politica, ma ad una collocazione del politico al di fuori del quadro categoriale dello Stato-nazione, e persino al di fuori dello schema che assegna i ruoli di ciò che vale come azione *politica* e *non-politica*” (Bech, 1997: 13). Lo stato-nazione è per definizione uno stato territoriale in quanto il potere che esercita si fonda sul legame con un territorio. La attuale società, reduce dal fenomeno della globalizzazione, ridimensiona il significato dello Stato-nazione e sfugge ai suoi confini. Globalizzazione indica infatti il processo attraverso cui una pluralità di soggetti transnazionali e le loro relative identità, relazioni, opportunità di potere condizionano e tagliano trasversalmente lo stato.

Questo, in sintesi, significa che oggi le azioni di un governo e della sua società devono essere considerate alla luce delle azioni degli altri (Torfing, 2012). Infatti una delle caratteristiche principali del processo di globalizzazione consiste nell'”estensione, densità e stabilità, delle reti di relazioni reciproche regional-globali, così come degli spazi sociali e dei loro flussi d'immagine a livello culturale, politico, finanziario, militare ed economico (Bech, 1997: 25). La stessa dinamica, infine, induce ad una decentralizzazione dei poteri, soprattutto come richiesta da parte delle comunità locali. Queste ultime, anche definite “translocali” dallo stesso Bech, si riappropriano del modellamento dei rispettivi contesti sociali e locali. Come si approfondirà nel corso di questa tesi, la compressione spazio-temporale (di cui Harvey aveva già parlato nel 1989) sta restituendo centralità ai territori locali che al fine di fronteggiare la globalizzazione si stanno investendo di nuove forme di protagonismo (Borrelli, 2007). Quest'ultima considerazione ha portato ad affermare, insieme ad altri fattori di cui seguirà l'analisi, che lo Stato moderno inteso come unico centro di potere è in crisi. A



livello internazionale lo Stato ha dovuto imparare, al fine di dirigere l'attività economica, a regolamentare e coordinare oltre i confini; è stato indebolito da fattori provenienti dall'esterno; ha dovuto sempre di più condividere l'attività di governo con molteplici attori sociali, dalle organizzazioni internazionali *profit* e *nonprofit*, alle aziende private. Ma anche domesticamente, ha dovuto rispondere alle crescenti richieste di *welfare* dei suoi cittadini (Bevir, 2010) che, oltretutto, si sono andate via via sempre più diversificando al loro interno.

Sembra quindi che la pubblica amministrazione si ritrovi ad agire costantemente in un interscambio con l'ambiente. E quindi, in una società come quella descritta si preannuncia che:

nessun singolo attore, pubblico o privato, ha tutte le conoscenze e le informazioni necessarie per fronteggiare problemi complessi, dinamici e diversificati; nessun attore ha conoscenze tali da rendere l'applicazione degli strumenti necessari a risolverli efficacemente, ovvero un potenziale d'azione sufficiente a dominare unilateralmente la scena del governo (Kooiman in Venneri, 2014:103).

Questa osservazione rappresenta il punto di partenza per affermare che è in atto ormai da diverso tempo un passaggio da forme dirigistiche di comando e controllo a forme di *partnership* e, come vedremo in seguito, più precisamente una transizione ormai forse irreversibile dal *government* alla *governance*.

## **1.1 Dal governo alla *governance***

Appare quindi evidente che la società negli ultimi decenni è cambiata radicalmente, e questa mutazione avviene sempre più velocemente. Tale condizione pone degli interrogativi sulla sua governabilità dato che, se appare più chiaro il punto di partenza di questo cambiamento, sembra essere sempre più oscuro il punto di arrivo. Al fine di comprendere in che modo e con quali strumenti oggi i vari attori, interessati nel perseguimento dei molteplici e diversificati obiettivi pubblici, possano governare, è necessario fare un vero e proprio *excursus* storico delle "fasi" di regolazione che hanno interessato la gestione pubblica, e che sono state caratterizzate da un più o meno influente *idealtipo* di gestione.

Per una suddivisione della storia della *governance* pubblica, ci rifacciamo a Andersen (2016) che individua quattro principali fasi: il modello weberiano di burocrazia

tradizionale che si sviluppa alla fine del '800; l'amministrazione di settore che emerge alla fine degli anni '50; l'amministrazione di supervisione che appare negli anni '80; infine l'amministrazione della potenzialità che appartiene al nuovo millennio. È fondamentale sottolineare due punti: in primis lo sviluppo è cumulativo e, in secondo luogo, "tutte e quattro le forme di amministrazione coesistono oggi" (Andersen, 2016: 148). Le prime tre fasi verranno analizzate nei primi paragrafi introduttivi di questa tesi a fini propedeutici, l'ultima fase, lo 'Stato della potenzialità' e la logica della *metagovernance*, saranno invece oggetto centrale e obiettivo esplicativo della tesi.

Dopo la seconda guerra mondiale, per realizzare gli obiettivi degli stati moderni sviluppatasi in tutto il mondo occidentale, si è considerato come strumento principale la combinazione di governo democratico e controllo burocratico. Di conseguenza, il settore pubblico è cresciuto inizialmente per soddisfare le esigenze dei cittadini, poi (dagli anni '70) per regolamentare anche i mercati privati, fino a sfociare nel ruolo del coordinatore, pianificatore e supervisore (Torfing, 2012).

"La burocrazia riconosce necessariamente tutto ciò con cui entra in contatto, secondo principi strettamente strumentali-razionali" (Mommsen in Andersen, 2016: 152). Da questa sintetica citazione si può dedurre l'esistenza di elementi e valori imprescindibili di riferimento (all'interno del *modus operandi* della burocrazia) che portano al perseguimento di obiettivi pubblici in modo efficace. *In primis*, il principio di competenza che regola la divisione dei doveri. In secondo luogo, l'autorità si prefigura come impersonale, il potere posizionale, ed entrambi vengono esercitati secondo la legge. In terzo luogo, si riconosce il principio di eguaglianza di fronte alla legge, sancito dallo stato di diritto e concretizzato dalla burocrazia che garantisce trattamenti eguali, imparziali e prevedibili. Infine, il principio della gerarchia degli uffici, per cui i funzionari sono soggetti all'autorità dei loro superiori al fine di garantire l'ordine. Si ritiene in questo modello che esista un luogo da cui si possa organizzare e governare ogni forma della vita sociale: è lo Stato, che svolge un ruolo dominante, ad essere espressione esso stesso della gerarchia e a governare tramite il coordinamento imperativo. In questo caso "governare" è sinonimo di *government*, che infatti è definito da Stoker come "caratterizzato dalla sua abilità di prendere decisioni e dalla sua capacità di sostenerle e realizzarle" (Stoker in Bertin, 2009: 250). Ovviamente si fa riferimento allo Stato costituzionale e sovrano, definito come "una comunità politica organizzata sotto un governo" (Bevir, 2014: 44). In altri termini, si riteneva che la burocrazia weberiana, in linea con i modelli meccanicistici basati sul principio della razionalità assoluta dell'epoca, potesse funzionare come una macchina, dividere le

attività in parti indipendenti sempre più piccole (al fine di ridurre la complessità) e agire in modo del tutto standardizzato (Meuleman, 2008). E' però indispensabile riconoscere un paradosso: questo sistema si basa sulla necessità (per garantire precisione, velocità, uniformità e riduzione dei costi) di applicare delle regole generali a casi via via sempre più specifici. In altre parole, il vero obiettivo della burocrazia è generare regole standardizzate che siano universali. Ma, se la società cambia più velocemente rispetto alla capacità di adattamento delle regole, come agisce il sistema?

Per rispondere alle difficoltà di reazione del sistema alla complessità, negli anni '60 e '70 emerge una nuova forma di amministrazione: l'amministrazione di settore. L'obiettivo principale di questa forma di *governance*, che può essere intesa come una sorta di prolungamento di quella weberiana, è quella di coordinare le varie sotto-attività pubbliche in un *frame* settoriale. Si riconosce l'esistenza di una serie di problemi di *governance*, e attorno a questi si organizza un particolare settore in modo che questo rappresenti un pilastro amministrativo dedicato ad un determinato problema. Le varie sotto-amministrazioni devono rispondere (ancora in modo prevedibile e uniforme) agli *input*, così da ottenere l'*output* programmato. Il problema principale della PA diventa quindi quello di coordinare i settori verticalmente tramite la pianificazione centrale. Il vero cambiamento sta nel fatto che, se l'amministrazione tipica weberiana era gerarchicamente suddivisa in uffici con particolari competenze e progettati per decidere su specifici tipi di casi, la nuova amministrazione vede i settori come *aree di policy problem-directed* (guidati dai problemi), che tramite una catena operativa trasformano input (di risorse) in output (di servizi). Nonostante il fine principale fosse quello di ottenere una "prospettiva olistica" (Andersen, 2016: 156) dove la pianificazione garantiva il coordinamento verticale all'interno di ogni settore, alla fine il risultato portò all'incremento di nuova complessità e di difficoltà nel governarla. Infatti, man mano che i settori si espandevano e si moltiplicavano (con il diversificarsi dei bisogni della società) diventavano anche sempre più *self-centred*. Inoltre, la scoperta e l'assunzione di responsabilità del soddisfacimento di nuovi bisogni portò all'aumentare della richiesta di risorse: tutti chiedevano fondi aggiuntivi. Il settore pubblico crebbe fino ad un evidente disequilibrio socio-economico.

A partire dalla fine degli anni '70 si afferma quindi con grande convinzione la narrazione del *New Public Management* (NPM), in risposta alle recessioni economiche e ai gravi problemi finanziari che avevano interessato la gran parte dei governi del mondo occidentale. D'altra parte si prende consapevolezza dell'incapacità dello Stato di cooptare in senso unidirezionale bisogni e richieste sempre più differenziati, e si

sgretola “l’egemonia razionalista del *government* che ha impropriamente preteso di categorizzare i valori, i bisogni e le preferenze delle collettività” (Venneri, 2013: 104). Si sviluppa quindi una nuova fase: l’amministrazione di supervisione. In questa fase l’obiettivo della PA si sposta dalla riduzione della complessità (tramite la pianificazione) alla capacità di supervisione delle istituzioni che si auto-gestiscono al fine di rispondere alla sfida del cambiamento. La vera sfida di *governance* di questo periodo diventa quindi la supervisione di unità che diventano più autonome. I soggetti che forniscono servizi pubblici vengono considerati “entità manageriali aziendali individualmente responsabili per i propri bilanci” (Andersen, 2016: 159). Le responsabilità vengono infatti decentrate in modo che le istituzioni si assumano il compito del proprio sviluppo. Si diffondono logiche competitive al fine di migliorare l’efficienza delle prestazioni e ci si convince che per creare un settore pubblico più innovativo sia necessaria l’introduzione della gestione strategica e della concorrenza tra fornitori di servizi pubblici (Sorensen & Torfing, 2017). La convinzione principale del NPM è che l’introduzione di meccanismi e procedure tipiche del mercato e del settore privato portino a migliori prestazioni della PA e vantaggi per lo stesso individuo che viene considerato più come un cliente che come un cittadino (Meuleman, 2008).

L’importazione nel settore pubblico di tecniche e metodi di gestione del settore privato come la misurazione della qualità; le iniziative di esternalizzazione tramite gli appalti di forniture e servizi; le misure di privatizzazione e deregolamentazione anche di interi settori, sono soltanto alcune delle nuove tendenze che hanno caratterizzato questo periodo. Il governo, in altre parole, viene considerato dalla corrente NPM come un “*business*” (Koliba, 2014: 596). Questa cessione continua dello Stato di sue funzioni a terze parti ha comportato ovviamente la presenza di molti attori diversi dal governo centrale che perseguivano in autonomia obiettivi pubblici (Kjaer, 2011).

Considerare i cittadini come clienti è stato sicuramente uno dei punti deboli della teoria del NPM, in quanto i cittadini hanno diritti diversi oltre alla prestazione dei servizi. “Il mercato è in grado di produrre in modo efficiente solo beni fruibili da chi è disposto a pagarli” (Venneri, 2013: 103). Pollitt sostiene infatti che le teorie economiche applicabili nel settore privato (come per esempio la teoria neoclassica che si basa sulla razionalità dell’individuo che persegue la propria utilità) sono inadeguate nel settore pubblico, in quanto il rapporto fornitore-consumatore è molto diverso dal rapporto istituzione-cittadino (Cucciniello, 2018). Inoltre, i prezzi possono non essere adeguati a riflettere dei beni sociali, per esempio quelli che riguardano l’istruzione o il *welfare* in generale, o i mali sociali, come il degrado ambientale (Bevir, 2014). Altri

autori come Kickert affermano che al fine di rispondere alla diversificazione dei bisogni della società e alla complessità non sia sufficiente calare dall'alto modelli mutuati dal settore privato o applicarne ciecamente principi tipici, come quello di efficienza, anche perché questi principi sono solo alcuni dei tanti che riguardano le politiche pubbliche. In aggiunta, nonostante il NPM abbia mobilitato risorse e l'impegno di soggetti privati attraverso la formazione di contratti e *partnership*, si sono moltiplicati notevolmente un numero sempre crescente di quelli che Rittel e Webber hanno definito "*wicked problems*", che richiedevano forme di coordinamento orizzontale, ma al di fuori delle logiche di mercato (Torfing, 2012). Infatti la sfida posta in essere dalla complessità crescente dei problemi (a cui la pubblica amministrazione doveva far fronte) richiedeva la capacità di facilitare la collaborazione tra i vari attori interessati nel settore pubblico, privato e dell'emergente Terzo settore (La Cour & Andersen, 2016). In un certo senso, l'ondata neoliberista ha voluto sostituire i monopoli pubblici (tipici della prima fase) con mercati competitivi ma, in primis, "*più mercato non porta necessariamente a meno Stato*" (Torfing, 2012: 67) e, in secondo luogo, l'asimmetria informativa, le barriere istituzionali alla concorrenza del mercato o la permanenza di monopoli pubblici, sono alcuni dei fattori critici che non hanno trovato una esaustiva e definitiva risoluzione.

La commercializzazione introdotta nel settore pubblico, a sua volta, ha aggiunto complessità (oltre che frammentazione nell'erogazione dei servizi), mentre, come sopradetto, *i problemi malvagi* (inquinamento ambientale, esclusione sociale etc) proliferavano. E' ora importante chiarire perché questi problemi sono chiamati malvagi e perché sono da considerare al centro del passaggio dal *government* alla *governance*. In primis, non esiste una chiara ed esaustiva definizione del *wicked problem*; si potrebbe dire che vi è disaccordo su quale sia il problema. Dato che manca un accordo sulla definizione del problema, anche la ricerca di soluzioni è aperta. I soggetti che sono interessati al problema e alla sua soluzione competono tra loro per legare direttamente la loro soluzione al loro inquadramento del problema. Ovviamente il processo di risoluzione dei problemi non può che essere complesso perché le condizioni, i vincoli (come le risorse), le stesse parti interessate, le loro idee o regole intorno alla definizione del problema cambiano costantemente (Roberts, 2001). Questa tipologia di problemi, proprio per le ragioni sopradette, ha necessitato sempre di più nel tempo della cooperazione tra soggetti che appartengono a logiche di regolazione diverse: attori statali centrali e locali, soggetti privati e appartenenti alla società civile (Bevir, 2014). Mintzberg ha evidenziato come, successivamente ad un periodo di narrazione trionfalistica del capitalismo e alla sopraggiunta consapevolezza che la contrapposizione

tra pubblico e privato sia anacronistica, sia succeduta la consapevolezza della necessità di un “trionfo dell’equilibrio” (Cucciniello, 2018: 81). Quest’ultimo richiama l’attenzione sull’ingresso nell’arena politica di soggetti che sfuggono alle precedenti classificazioni, come organizzazioni non-profit e organizzazioni cooperative, che si riferiscono a quello che viene definito Terzo settore.

In concomitanza con il proliferare di questi soggetti negli anni ‘90 si sviluppano quelle che possiamo definire reti di *governance*. In questo periodo infatti si manifesta una crescente enfasi sull’impegno civico all’interno del settore pubblico. Le reti di *governance*, contratti relazionali tra soggetti pubblici e fornitori privati, *public-private partnership* (PPP), “sono tutte risposte tipiche alla crescente domanda di partecipazione autorizzata e di coordinamento trasversale a livello locale, regionale e nazionale” (Torfing, 2012: 19). Inoltre, Rhodes e Sorensen & Torfing hanno sostenuto che le reti di *governance* sono emerse a seguito dei fallimenti degli attori formali nel settore pubblico (Torfing, 2012). Osborne suggerisce che il NPM, a causa delle sue criticità, è stato sostituito dalla nuova corrente della *New Public Governance* (NPG) che rappresenta una nuova via per la PA di far fronte ai crescenti *wicked problems* tramite l’agevolazione della cooperazione inter-organizzativa al fine di ottenere maggiore coordinamento, mobilitazione delle risorse e capacità d’innovazione (La Cour & Andersen, 2016). “Kooiman e Mayntz tendono a percepire le reti di *governance* come una risposta funzionale alla necessità di un coordinamento orizzontale nelle nostre società sempre più complesse, differenziate e dinamiche” (Sorensen & Torfing, 2009: 238). Nel programma di riforma la NPG ha come argomento principale la centralità della collaborazione tra attori con logiche regolative e sistemi di competenze diverse. Un dialogo informato tra parti con bagagli esperienziali diversi; la partecipazione diffusa nella fase di progettazione di soluzioni innovative; la valutazione condivisa delle soluzioni più adatte, sono tutti elementi centrali per una più profonda comprensione della risoluzione di un problema (Sorensen & Torfing, 2017).

A questo punto, dati gli sviluppi, è indispensabile definire cos’è una rete. Rhodes in *Understanding governance: ten years on* definisce la rete come “una serie di collegamenti istituzionali formali e informali tra attori governativi e non governativi, e altri attori, strutturati intorno a interessi condivisi nella definizione e attuazione delle politiche pubbliche” (Rhodes, 2007: 1245). Rhodes parte infatti dalla teoria dello scambio di Thompson per affermare che questi attori sono interdipendenti e per spiegarne le logiche sottostanti: “un’organizzazione ha potere, rispetto a un elemento del suo ambiente di lavoro, nella misura in cui l’organizzazione ha la capacità di

soddisfare i bisogni di quell'elemento e nella misura in cui tale organizzazione monopolizza tale capacità" (Thompson in Rhodes, 2007: 1245). Rhodes elabora quindi questa idea: a) ciascuna organizzazione dipende da altre organizzazioni per le risorse; b) le risorse sono indispensabili alle organizzazioni che devono scambiarle per raggiungere i propri obiettivi; c) il processo decisionale all'interno dell'organizzazione è limitato dalle altre organizzazioni, ma si creano coalizioni dominanti che conservano un certo grado di discrezionalità nel decidere quali relazioni sono considerate un problema e quali sono le risorse da ricercare; d) la coalizione dominante sfrutta strategie all'interno delle regole del gioco prestabilite al fine di regolare il processo di scambio; e) il grado di discrezionalità dipende dal potere potenziale delle organizzazioni, e quest'ultimo è un prodotto delle risorse delle organizzazioni, del processo di scambio e delle regole del gioco prestabilite (Rhodes, 2007). Un elemento che appare fondamentale sottolineare nella comprensione della mutua-dipendenza è il ruolo del potere potenziale all'interno delle reti, che dipende da diversi fattori: dalle risorse disponibili (materiali e simboliche); dall'interesse degli attori verso le risorse messe in gioco; dalla diffusione delle risorse indispensabili al perseguimento dei propri obiettivi; dalla abilità degli attori (in base al loro ruolo e ai processi di coalizione) di influenzare la definizione delle regole del gioco. Questi fattori sono importanti per comprendere perché gli attori entrano a far parte di una rete: le parti si scambiano risorse per raggiungere i propri obiettivi e quelli del sistema (Bertin, 2009).

Dato che le reti sono costituite da relazioni spesso informali, richiedono un alto grado di fiducia al fine di consolidare i loro collegamenti e concludere scambi reciprocamente vantaggiosi. Successivamente sarà meglio spiegato il ruolo di fiducia all'interno della *governance*, ma è intanto fondamentale dire che il processo di costruzione della fiducia è di per sé problematico. La fiducia accresce quando gli attori si impegnano ripetutamente in relazioni che percepiscono possano apportare loro dei vantaggi, tanto da indurli a evitare comportamenti opportunistici che potrebbero danneggiare le reti. In un certo senso, la fiducia dipende da un circolo virtuoso che nasce quando si sviluppa la rete: gli attori iniziano a cooperare per il loro interesse reciproco e, mentre lo fanno, le relazioni si consolidano e iniziano a fidarsi l'uno dell'altro. Ovviamente gli scambi successivi non fanno altro che solidificare la rete. Le relazioni basate sulla fiducia vanno a sostituire le relazioni competitive dei mercati: gli attori collaborano al fine di raggiungere vantaggi reciproci. E' per questo che alcuni teorici dell'organizzazione ritengono che le reti promuovano la circolazione efficiente e affidabile delle informazioni, e di conseguenza sono particolarmente avvezze a mobilitare gli attori e

promuovere il cambiamento (Bevir, 2014).

La nuova ondata di reti di *governance* rappresenta una reazione alle persistenti critiche, sia verso lo statismo assistenziale che verso il neoliberismo. Allo stato sociale si è imputato di essere troppo costoso, autoritario e inefficiente; alla strategia di commercializzazione neoliberista di essere incapace ad alleggerire l'onere dello Stato, poiché per creare condizioni di quasi-mercato è necessaria una regolamentazione ben funzionante. Al contrario, le reti di *governance* tendono a mobilitare risorse, conoscenze e attori, che siano cittadini, organizzazioni della società civile, istituzioni o imprese private che si auto-governano sulla base di regole, obiettivi, narrazioni e valori condivisi (Sorensen & Torfing, 2009). Ancora, Meher individua quattro fattori chiave della gestione della rete: fiducia, durabilità, dipendenza strategica e istituzionalizzazione. Klijn e Koppenjan (oltre a sottoscrivere gli elementi già delineati) individuano nella non prevedibilità dei processi politici un altro elemento caratteristico di una rete, questo a causa della varietà di soggetti, strategie e percezioni (Meuleman, 2008).

Piuttosto sinteticamente si può quindi riconoscere che la *governance* della rete è diventata un fenomeno di spicco degli stati occidentali dagli anni '90 tra i settori pubblico, privato e *nonprofit*. Questo fenomeno fa parte di un più esteso cambiamento della società: si passa da una società di massa a una basata sul lavoro in rete, caratterizzata da individui le cui competenze sono sempre più interconnesse a causa della crescente frammentazione dei problemi e degli obiettivi la cui comunicazione si contraddistingue per dover essere piuttosto immediata. Queste reti rientrano nella dimensione del *glocale*, cioè si estendono dalla dimensione locale fino a quella globale, sono caratterizzate da una comunità differenziata, sono policentriche e hanno infine una struttura orizzontale (Yang, 2014).

Con l'introduzione del concetto di rete è ora più semplice spiegare cosa si intende quando si afferma, ormai da qualche anno, che si sta assistendo ad un cambiamento nel modo in cui la società viene governata. Molti dei teorici che sono stati precedentemente citati definiscono questo cambiamento come un passaggio dal governo (*government*) alla *governance* (Sorensen, 2006).

Prima di tutto, per parlare della *governance* del settore pubblico è necessario focalizzarsi sul cambiamento della società, da concepire ad oggi come poli-contesturale e multi-centrica. Andersen (2016) riprende la teoria di Niklas Luhmann sulla differenziazione sociale al fine di spiegare la società contemporanea. Quest'ultima, secondo Luhmann, è giunta ad una differenziazione di tipo funzionale: questo significa che i sotto-sistemi sociali non vengono più ordinati secondo un principio gerarchico. Si



è passati da una differenziazione segmentaria caratterizzata dall'assenza di sotto-sistemi autonomi (tipica delle società omogenee al loro interno, come tribù o villaggi) a una differenziazione per strati tipica del Medioevo. In questo periodo infatti i sotto-sistemi si differenziavano secondo l'elemento di distinzione alto/basso: ogni strato che descriveva e identificava un sotto-sistema assegnava uno status ai membri della società. Oggi, invece, la società si compone di molteplici sotto-sistemi auto-referenziali perché funzionalmente chiusi grazie al proprio "medium", al proprio mezzo simbolico che solo all'interno ne permette la comunicazione. Per esempio, il denaro è il medium del sotto sistema economico, e la comunicazione si basa su un codice di tipo binario: viene suddivisa in un valore positivo (pagare) e in uno negativo (non pagare). Chiunque può entrare nella comunicazione di un sotto-sistema funzionale facendo ricorso al *medium* tipico del sotto-sistema. Il denaro di una persona è egualmente valido quanto quello di un'altra. In questo modo è possibile quindi intendere la nostra società come differenziata al suo interno in un insieme di sotto-sistemi funzionali: quello economico dove il medium è il denaro, quello politico dove il medium è il potere, quello giuridico dove il medium è il diritto e così via. Ciascun sottosistema è caratterizzato da un proprio medium e codice binario che ne permette la comunicazione all'interno, ma non tra sotto-sistemi. Da questo se ne deduce che la società da un certo momento storico in poi è apparsa sempre più priva di un centro. Nessun sotto-sistema sociale ha la capacità di assumere un ruolo di controllo sugli altri sotto-sistemi. In altre parole:

a causa di una differenziazione funzionale e una frammentazione istituzionale dei processi di governo, un numero crescente di attori pubblici e privati ha un effetto sostanziale sul modo in cui la società è governata e, per di più, questo stato di cose viene sempre più percepito come legittimo e desiderabile. Di conseguenza, diventa sempre più difficile per un attore [...] esercitare un governo sovrano (Sorensen, 2006: 98).

L'oggetto, la questione cardine della *governance* di questo periodo, diventa la capacità delle istituzioni di auto-gestirsi, auto-relazionarsi, tramite strategia e *governance*. La maggiore sfida dell'amministrazione centrale diventa quindi quella di sostenere gli attori mentre questi elaborano autonomamente le proprie strategie e di incoraggiarli a guardare strategicamente verso l'orizzonte futuro. In altre parole, questo ruolo (in linea teorica) assunto dall'amministrazione sposta la questione di *governance* sulla supervisione (Andersen, 2016).

Ma, precisamente, cosa si intende per *governance*, e cosa la differenzia dal *government*? Prima di tutto è necessario riconoscere che la *governance* ha assunto il ruolo di concetto universale che racchiude varie forme di governo riguardanti attori

statali e non, e a tutti i livelli, dal locale al globale. Dato che come concetto mira a contenere tutta la complessità del processo decisionale che caratterizza le società multicentriche, si può affermare che non esiste un unico significato definitivo di *governance*. Rhodes è stato uno dei primi a teorizzare questo concetto, occupandosi dei cambiamenti che hanno interessato il ruolo delle istituzioni pubbliche negli anni '80 e '90, e individuando in questi processi uno svuotamento dello Stato, dovuto soprattutto alla maggiore autonomia di un numero crescente di attori nel perseguimento di obiettivi pubblici e nella erogazione dei servizi pubblici. Al seguito di queste dinamiche e dell'insorgere di numerose reti inter-organizzative tra i vari livelli dello Stato, Rhodes ha legato la definizione di *governance* a quella di reti, dandone quindi una definizione piuttosto ristretta: "La *governance* si riferisce a reti auto-organizzate e inter-organizzative caratterizzate da interdipendenza, scambio di risorse, regole del gioco e significativa autonomia dallo Stato" (Rhodes in Kjaer, 2011: 103). Questa definizione per diversi autori è apparsa come problematica per diverse ragioni. *In primis*, si riferisce a una serie di strutture di governo specifiche (cioè escludenti tutto ciò che non riguarda le reti). In secondo luogo, la definizione di Rhodes presuppone la coesistenza di quattro condizioni: interdipendenza tra le parti, interazioni costanti tra i membri della rete, dinamiche interne simili a giochi regolati da procedure concordate dai partecipanti alla rete e, infine, un notevole grado di autonomia dallo Stato. Questo induce a pensare che se anche una sola di queste condizioni venisse a mancare, il fenomeno non potrebbe essere letto come *governance* (Kjaer, 2011). Alternativamente alla sua definizione, sono molteplici gli autori che hanno tentato di delineare quali sono gli elementi caratteristici di un concetto così sfuggente come quello di *governance*.

Si parte quindi da una definizione estremamente generale: "la *governance* denota i modi in cui si governa, senza fare alcuna supposizione su quali istituzioni, mezzi o agenti facciano il governo" (Steurer, 2013: 388). Bob Jessop riferisce la *governance* "alle strutture e alle pratiche coinvolte nel coordinamento delle relazioni sociali che sono caratterizzate da una interdipendenza complessa e reciproca" (Jessop, 2011: 1). Meuleman (2008) definisce la *governance* come la totalità delle interazioni di cui fanno parte il governo e altri enti pubblici, settore *for profit* e *nonprofit*, e che mirano a risolvere le problematiche della società o creare opportunità sociali. Secondo Stoker "la *governance* riguarda la creazione di condizioni per costruire le regole dell'azione collettiva" (Stoker in Bertin, 2009: 250). Jessop punta l'attenzione su un ulteriore elemento asserendo che la *governance* si basa sull'auto-organizzazione riflessiva (tramite negoziazione e concertazione) piuttosto che sul coordinamento imperativo, ed

ha come oggetto la gestione delle interdipendenze funzionali indipendentemente dal loro scopo (Jessop, 2004). Per March e Olsen, la *governance* riguarda “le strutture all’interno delle quali i cittadini e i funzionari agiscono e all’interno delle quali si svolge la politica, e che modellano le identità e le istituzioni della società civile” (March e Olsen in Kjaer, 2011: 105).

Da questo quindi se ne deduce che, da una parte, la *governance* ha a che fare con molto di più delle reti, perché riguarda il modo in cui gli attori influenzano le regole (a loro volta riguardanti le dinamiche di rete o meno) formali e informali, e come questi attori operano secondo e attraverso le regole. D’altra parte, la maggior parte delle definizioni sopradette e delle conclusioni tratte, è incentrata su una preoccupazione comune per alcuni elementi, come il cambiamento istituzionale, il ruolo delle regole formali e informali nell’arena delle comunità politiche, il rapporto tra i molteplici attori e le istituzioni pubbliche. Per concludere quindi, se il processo di *government* è inteso come l’esercizio (unitario) del potere decisionale dipendente dal sistema istituzionale formale, il concetto di *governance* è invece associato all’esercizio dei poteri formali e informali degli attori appartenenti ai vari livelli territoriali del contesto sociale con l’obiettivo di costruire consenso (in vari modi e con vari strumenti) intorno alle scelte pubbliche, ed è caratterizzato dalla centralità delle loro interazioni, dal coordinamento delle loro relazioni, e dal costante impegno a rivolgere il proprio orientamento verso l’ambiente economico e sociale esterno (Cucciniello, 2018).

### ***1.1.1 Gerarchia, mercato, rete come forme di governance***

Appare ora evidente che storicamente si sono succeduti diversi stili di governo della società. Dagli anni ‘50 fino agli anni ‘70 è prevalsa la gerarchia; negli anni ‘80 si è affermata la *governance* del mercato; infine dagli anni ‘90 è comparsa la *governance* della rete. Sono stati evidenziati i punti di forza e di debolezza che hanno portato all’affermarsi e poi allo “scemare” sia della burocrazia che del mercato come logiche di regolazione preponderanti. In seconda battuta verranno analizzati i nodi critici della *governance* della rete, al fine di delineare l’ulteriore sviluppo oggetto di analisi di questo capitolo: la *metagovernance*.

Prima di passare a questo approfondimento, è però necessario riconoscere perché queste tre forme di *governance* possono essere considerate (secondo la definizione di *idealtipo* weberiano) come stili, caratterizzati cioè da una coerenza e logica interna del tutto

chiare e distinte dalle altre. Più precisamente gli stili di *governance* possono essere considerati come “i processi decisionali e di attuazione, compreso il modo in cui le organizzazioni coinvolte si relazionano tra loro” (Meuleman, 2008: 12).

Dalla letteratura accademica sull'argomento sono state individuate molteplici differenze tra le tre forme di *governance*. Quest'ultime sono state raggruppate da Meuleman (2010) in cinque diversi *label*: *vision and strategy* (stile di strategia, background teorico); *orientation* (orientamento verso la selezione degli attori e come questi vengono visti); *structure* (struttura organizzativa, meccanismi di coordinamento); *people* (competenze e valori dei soggetti, nonché gli stili di leadership); *results* (similitudini nella tipologia di problemi riscontrati, fallimenti tipici, e simili tipi *output* e *outcome*) (Meuleman, 2010). Da questa classificazione si può riconoscere facilmente che il valore principale che caratterizza la *governance* gerarchica è l'autorità, per cui l'*output* dovrà essere autorevole e legittimo; la razionalità che guida questa logica è di tipo sostanziale in quanto orientata agli obiettivi (Jessop, 2011); il coordinamento è ex-ante attraverso la regolazione; l'approccio relazionale verso gli attori è di tipo verticale ed è legato alla posizione formale che ricoprono all'interno del sistema organizzativo (Bertin, 2009). Al contrario, la cultura degli attori provenienti dalla logica del mercato è guidata dal principio della concorrenza e da una razionalità formale e impersonale, mentre il coordinamento è ex-post attraverso lo scambio di risorse. Infine la cultura organizzativa della rete si basa sul valore del consenso negoziato e della cooperazione; la razionalità è di tipo procedurale ed è orientata alla risoluzione di problemi complessi e di coordinamento; i membri sono considerati come pari (Jessop, 2011).

Secondo Meuleman, questi tre stili di *governance* non solo soltanto logiche di regolamentazione ma, rappresentando ognuno di loro un insieme di valori e credenze condivisi, sono anche culture (organizzative). Riprendendo la definizione di Huntington di cultura come “i valori, gli atteggiamenti, le credenze, gli orientamenti e le ipotesi sottostanti prevalenti tra le persone di una società” (Huntington in Meuleman, 2010: 51), le tre forme di *governance* possono essere considerate come riflessioni di sistemi di culture. Facendo riferimento alla teoria di Thompson sulla teorizzazione degli “stili di vita” nella società, è possibile trovare delle analogie tra questi ultimi e i tre *idealtipi* di *governance*. Thompson individua infatti il gerarchismo, l'individualismo e l'egualitarismo che, per quanto concerne il coordinamento sociale, sono simili a gerarchia, mercato e reti (Meuleman, 2010). Aggiungere questa dimensione di analisi alle tre forme di *governance* citate è importante al fine di comprendere quanto le caratteristiche presenti all'interno di ogni logica siano più o meno “plastiche”, cioè

modificabili dagli agenti che lavorano al loro interno e che ne sono portatori.

I modi di vita o le visioni del mondo servono come strumenti cognitivi degli attori per selezionare e interpretare eventi, fatti e simboli. Diverse visioni del mondo portano a diverse definizioni di problemi e a diversi interessi degli attori (Jachtenfuchs in Meuleman, 2010: 52).

Prima di chiederci se è realistico pensare ad una combinazione dei tre stili di *governance* e se questo è auspicabile per una migliore governabilità della nostra società, bisogna comprendere perché l'ultima forma che si è affermata, cioè la *governance* della rete, è altrettanto portatrice di problematiche quanto la *governance* gerarchica e la *market governance*.

Negli anni dedicati all'analisi delle reti come forma di *governance* sono emerse diverse critiche riguardo la loro efficacia e stabilità. In primis, non sempre l'operatività delle reti assicura la produzione di valore pubblico. Questo può essere vero nel caso in cui non riescono ad includere tutti gli attori necessariamente coinvolgibili, nel caso in cui gli obiettivi siano troppo approssimativi o i compiti da svolgere mal definiti, perché il perseguimento dei propri interessi è preponderante nell'agire di un attore rispetto all'obiettivo comune o infine perché le differenze valoriali o culturali impediscono lo sviluppo di uno scambio di risorse (Sorensen & Torfing, 2017).

In secondo luogo, Marsh et al. hanno contestato l'assunto che il potere sia sempre diffuso, cioè pluricentrico, all'interno delle reti organizzative, e si è messa in dubbio l'ipotesi del consenso come condizione operante all'interno delle reti, cioè di assenza di conflittualità (Meuleman, 2010). Come infatti osserva Robert Agranoff "nonostante lo spirito cooperativo e l'aura di accomodamento negli sforzi di collaborazione, le reti non sono prive di conflitti di potere" (Agranoff in Torfing & al., 2012: 48).

La stabilità di una rete dipende prima di tutto dai legami che si sviluppano all'interno, in quanto l'intensità dei legami disincentiva il verificarsi di comportamenti opportunistici che potrebbero rompere l'equilibrio della rete, utile al membro per perseguire i propri scopi (Bertin, 2009) E' però evidente che gli interessi di ogni attore facente parte della rete potrebbero trovarsi in contrasto con quelli di un altro membro. Da qui ne deriva che spesso attori il cui potere potenziale è notevole, potrebbero dominare le coalizioni a proprio vantaggio o favorire le condizioni per situazioni di *impasse* che andrebbero a impedire l'efficace attuazione di politiche pubbliche (Meuleman, 2010). All'interno di sistemi complessi è il controllo reciproco a giocare un ruolo fondamentale, in quanto, distribuire la responsabilità di verifica del rispetto delle regole condivise tra tutti i

membri, può essere inteso come una forma di esercizio dell'autorità, da parte di tutti e nei confronti di tutti (Bertin, 2009). Ma perché questa condizione si verifichi è indispensabile in primis che vi sia rispondenza fiduciaria tra le parti, e in secondo luogo, che vi siano dei meccanismi di costruzione e condivisione di senso, di significati, di credenze e di valori, al fine di costruire legami più profondamente radicati e meno volubili a dinamiche opportunistiche (Bertin, 2011). Questa assunzione verrà argomentata successivamente nel corso della tesi, ma quanto sopra detto è sufficiente per affermare che le reti, quanto il mercato e la burocrazia, sono egualmente soggette a possibilità di fallimento.

### ***1.1.2 Il ruolo dello Stato nella governance multi-faced***

Gli sviluppi degli anni '70, '80 e '90 mettono chiaramente in discussione l'immagine del governo come *government*, da ricondurre ovviamente allo Stato sovrano. Per la pubblica amministrazione la *governance* sta a significare diverse sfide, in quanto i problemi politici sono sempre più strutturalmente (e non congiunturalmente) malvagi, la collaborazione appare sempre di più come un imperativo, e le modalità di comunicazione e condivisione delle informazioni richiedono una certa velocità nel modo di lavorare (Yang, 2007).

Il settore pubblico quindi non può più essere visto come un tutt'uno. Assume sempre di più la forma di una "moltitudine complessa di parti relativamente autonome che coordinano le loro azioni attraverso la formazione di relazioni di rete che si formano e si stabilizzano a causa della presenza di interdipendenze" (Sorensen, 2006: 100). Lo Stato, in altre parole, coopera con una molteplicità di attori privati for profit e *nonprofit* creando quindi *governance* sociale che porta i confini tra Stato e società ad essere sempre più labili, e a facilitare meccanismi di coordinamento negoziato e *co-governance* (Sorensen, 2009). Il passaggio da *government* a *governance* è una conseguenza, nonché una condizione necessaria, per migliorare la governabilità dei sistemi sociali del mondo occidentale, che inoltre sembra vivere dei precisi cambiamenti nella sua dimensione statale. In primis, c'è una tendenza generale verso la "denazionalizzazione della statualità territoriale" (Jessop, 2004: 21). Questo fenomeno, che porta ad uno "svuotamento" dello Stato, indica che i diversi livelli dell'organizzazione territoriale si ri-articolano all'interno del più ampio sistema politico globale. I poteri un tempo accentrati in un soggetto unico, vengono invece spostati verso l'alto e il basso (a

livello sovra e sub nazionale) e traslati lateralmente (sempre di più in una dimensione translocale). I servizi pubblici, una volta forniti esclusivamente dalle burocrazie governative, le funzioni pubbliche, una volta riservate alla sfera statale, si spostano sempre di più verso altri attori (Koliba, 2006). In secondo luogo, e di conseguenza, si sta verificando una “proliferazione di scale istituzionalizzate del processo decisionale politico” (Jessop, 2004: 21) con una cessione dell’esercizio dell’autorità a livelli subordinati e inter-locali di organizzazione territoriale. Infine, Jessop individua “una tendenza alla de-statalizzazione del sistema politico” (Jessop, 2004: 22) che conferma ancora una volta il passaggio dal governo alla *governance* e che soprattutto riconosce nello Stato un attore fra pari, essendo questo sempre più spesso parte di reti o partenariati tra organizzazioni governative e non governative. Questa assunzione non comporta la perdita dello Stato della sua centralità nella *governance* sociale, ma soltanto la necessità di superare il coordinamento imperativo, per passare ad un ruolo diverso (vedi in seguito). “I vantaggi del coordinamento gerarchico si perdono in un mondo caratterizzato da schemi di interdipendenza reciproca sempre più densi, estesi e in rapida evoluzione e da interazioni sempre più frequenti ma effimere, attraverso tutti i tipi di confini prestabiliti, intra e inter organizzativi, intra e inter settoriali, intra e inter nazionali” (Scharpf in Jessop, 2003: 3).

Tuttavia, gli autori del libro “Interactive *governance*, advance the paradigm” riconoscono alcuni pericoli legati, da un lato, al processo di passaggio (inteso in senso irreversibile) dal governo alla *governance* e, dall’altro, all’immagine di svuotamento e di perdita di ruolo con cui si disegna lo Stato. Infatti, *in primis*, non è possibile pensare che fino a qualche decennio fa lo Stato fosse considerato onnipotente e ora è del tutto privo dei suoi precedenti poteri. In secondo luogo, più *governance* non necessariamente equivale a meno governo, ma solo ad una forma di governo (inteso come declinazione del potere statale) diverso. Infine, meno *government* (inteso come esercizio autorevole del potere) non implica necessariamente che lo Stato non abbia un ruolo preponderante nella *governance* (Torfing, Peters, Pierre, Sorensen, 2012).

E’ piuttosto plausibile concludere semplicemente che le società occidentali si siano trasformate in società di reti, e che il superamento dell’approccio burocratico e dell’accentramento delle funzioni pubbliche in un unico soggetto (lo Stato) sia dovuto al limitato potenziale di utilizzo del governo e controllo gerarchico sulla società. Infatti è possibile applicare quest’ultimo a settori che sono politicamente, socialmente e tecnologicamente “semplici” e che quindi richiedono interventi immediati (Meuleman, 2008). In altre parole, la direzione organizzativa gerarchica dall’alto verso il basso non

può da sola funzionare in una rete di attori che sono indipendenti (e interdipendenti) e che sono portatori di diverso *background* culturale, differenti obiettivi e sistemi di regole.

Allora, qual è la situazione attuale per lo Stato? Secondo molti autori, come Rhodes in *Understanding Governance: Ten Years on* (2007: 1252), “i tradizionali strumenti di governo si mescolano, competono e sono in conflitto con i nuovi strumenti di *governance* ad effetto variabile”, e, come afferma Scharpf in un’espressione estremamente nota, nonostante il coordinamento gerarchico in sé sia applicabile in contesti limitati, l’auto-organizzazione tra le parti avviene sempre “all’ombra della gerarchia” (Scharpf in Rhodes, 2007: 1252), in quanto, per esempio, è il soggetto pubblico centrale che delinea il contesto all’interno del quale si svolgono le trattative.

### **1.1.3 Connotati della *governance* ibrida**

Al fine di delineare con completezza le caratteristiche principali della *governance* riguardanti l’obiettivo di questa ricerca, è indispensabile introdurre un ulteriore aspetto: i processi e i meccanismi di ibridazione.

La possibilità di fallimento dei meccanismi di regolazione gerarchico (incentrato sull’autorità) di mercato (incentrato sul principio della concorrenza) e di rete (incentrato sulla fiducia) porta a contemplare l’ipotesi di un mix dei tre stili di *governance*. Questa ipotesi di *governance* integrata affonda le sue radici, prima ancora che nella possibilità di incorrere in fallimenti, nella natura della complessità sistemica. Secondo Entwistle, la collaborazione che si instaura tra gli attori deve svilupparsi sulla base di un “modello organizzativo spurio” (Bertin, 2009: 258) in quanto uno sbilanciamento verso uno dei tre meccanismi di coordinamento rende il sistema complesso meno governabile.

Negli ultimi anni la consapevolezza che la *governance* comporti la compresenza di dinamiche diverse al fine di rispondere alla complessità ha portato alla introduzione, in questo settore, del concetto di “ibrido”. L’ibridismo può essere definito come “la capacità delle organizzazioni di incorporare elementi da logiche istituzionali contraddittorie nel tempo” (Fossestøl, 2015: 290) e quindi l’ibridazione come “il processo attraverso il quale elementi di diverse logiche di *governance* sono integrati in configurazioni specifiche di contesto di pratiche di *governance*” (Wiesel, 2014: 176). Si può sintetizzare che i campi organizzativi sono complessi quando impongono risposte



da logiche di regolazione diverse e anche contraddittorie. Al fine di far fronte alla complessità, è necessario lo sviluppo della capacità delle organizzazioni di interiorizzare elementi delle altre logiche nei processi con cui portano a termine i loro obiettivi. Un esempio di questo quadro può essere “il regolamento reattivo”, che si riferisce al classico modello di regolamentazione governativo rigido, ma accompagnato da forme *soft* di comunicazione e persuasione al fine di incrementare l'accettazione delle regole (Steurer, 2013).

Inoltre, in un sistema complesso, “ogni organizzazione costituisce, per le altre, una parte dell'ambiente e, quindi, ne influenza il modo di operare” (Bertin, 2020: 3). Il carattere interconnesso della complessità fa sì che le differenze tra le parti in gioco si riducano e che gli attori assumano alcune caratteristiche degli altri con cui stabiliscono una relazione. Seibel evidenzia infatti che la necessità per gli attori di entrare in contatto attiva in loro processi trasformativi che portano le organizzazioni ad assumere e integrare meccanismi organizzativi non propri del settore di appartenenza (Bertin, 2020).

Il concetto di ibrido che viene presentato è quindi uno dei meccanismi tesi a tenere conto della compresenza di dinamiche diverse nei processi di *governance*, e che ha la capacità di valorizzarne gli aspetti sinergici. Secondo Bertin (2009) questo accade quando i meccanismi della *governance*, *in primis*, sfruttano (senza però consumare) le risorse (come fiducia, autorità e capitale sociale) propedeutiche ad affrontare la complessità, e in secondo luogo, quando questi meccanismi favoriscono l'equilibrio tra le stesse risorse. Questo accade quando si sviluppano determinati meccanismi all'interno della *governance* ibrida che sono legate ad alcune dinamiche e elementi inerenti le reti. Uno di questi elementi è la fiducia.

Il tema della fiducia verrà più volte ripreso e trattato durante questo studio in quanto può essere declinato a fini diversi, ma prima di tutto è importante delinearne i connotati principali. Simmel sosteneva che “la società si disintegrerebbe in assenza di fiducia fra gli uomini. Sono pochissimi i rapporti che si fondano realmente su ciò che uno sa in modo verificabile dell'altro, pochissimi durerebbero oltre un certo tempo se la fiducia non fosse così forte o talora anche più forte di verifiche logiche e anche oculari” (Simmel in Bertin, 2009: 269). Inoltre, la fiducia è una forma di “conoscenza antecedente o successiva” (Simmel in Mollering, 2001: 406), cioè è qualcosa di intermedio tra la conoscenza e l'ignoranza, il che è una conseguenza logica del fatto che conoscere qualcosa totalmente o ignorarlo del tutto elimina la necessità o la possibilità di fiducia.

Coleman sostiene che la fiducia entra in gioco quando siamo in presenza di uno “scambio asincrono” (Bertin, 2009: 269), nel quale la transazione è unilaterale e comporta una ricompensa solo in un secondo momento. E’ in questo differimento temporale che si insinua la radice del rischio per il decisore, che rinuncia infatti ora ad un possibile beneficio (o vantaggio) sperando di ottenerne uno maggiore successivamente. In sintesi, Coleman ritiene che la fiducia diventi di primaria importanza quando si presentano “situazioni in cui il rischio che un attore si assume dipende dalla prestazione di un altro attore” (Coleman in Bertin, 2009: 269). Infatti, si può pensare alla fiducia di un individuo verso un altro come a uno stato di propensione e aspettativa favorevole di uno rispetto alle azioni, ai comportamenti e alle intenzioni dell’altro (Mollering, 2001).

Luhmann afferma che l’effetto principale della fiducia è quello di ridurre la complessità sociale attraverso l’aumento della certezza interna ai sistemi. Infatti il sistema sostituisce la certezza interna all’incertezza esterna, e in questo modo aumenta la tolleranza del sistema all’incertezza nelle relazioni esterne (Mollering, 2001). Secondo Luhmann non c’è un’alternativa alla fiducia, se non “vivere in uno stato di incertezza permanente e ritirare le aspettative senza avere nulla con cui sostituirla” (Luhmann, 2000). Un calo di fiducia o un aumento di situazioni in cui è difficile trovare *partners* che garantiscano il rispetto della fiducia, possono provocare effetti deterioranti che diminuiscono la mole di attività che possono essere svolte all’interno di un sistema (tra cui quindi le relazioni). L’autore distingue, inoltre, il confidare dal fidarsi in base a situazioni di pericolo intrinseco dove non si ha la possibilità di sottrarsi (*confidence*) e situazioni in cui invece si sceglie di correre il rischio, fidandosi, di vedere deluse le proprie aspettative (*trust*). Essendoci stato un passaggio dalla stratificazione alla differenziazione funzionale, gli individui hanno accesso a tutti i sottosistemi funzionali della società tra loro interdipendenti: ciò vuol dire che ogni struttura diventa contingente. I grandi sistemi funzionali dipendono sia dalla *confidence* che dalla *trust*: se manca la prima, potrebbe svilupparsi un sentimento generalizzato di insoddisfazione o alienazione. Tuttavia, se manca la fiducia, questo può influire sulla capacità di prendere decisioni importanti, in quanto la fiducia riguarda il rischio e quindi prendere decisioni di rischio. Quindi in assenza di fiducia si riducono per esempio gli investimenti (proprio perché comportano l’assunzione di un rischio), e in generale tutte quelle attività che comporterebbero una presa di posizione in situazioni di incertezza (Luhmann, 2000).

Nella gestione strategica, la fiducia organizzativa viene definita come l’aspettativa di

un'organizzazione che un altro soggetto non agirà in modo opportunistico. All'interno di questo settore il ruolo della fiducia risulta fondamentale in quanto quest'ultima può sostituire i contratti negli scambi tra attori: se infatti persiste rispondenza fiduciaria, i soggetti possono ricorrere a modalità di *governance* meno formali, ottenere costi di transazione più bassi e facilitare il coordinamento (Gulati, 2008).

Secondo Klijn, Edelenbos e Steijn “la fiducia è più importante se la posta in gioco nelle reti di governo è più complessa” (Klijn, Edelenbos e Steijn, 2010: 196). Secondo questi autori infatti, la fiducia, come sopra accennato, riduce i costi di transazione, e questo perché riduce il rischio insito in questo tipo di operazioni e nelle relazioni di cooperazione, aumentando la prevedibilità. Una seconda argomentazione sui benefici della fiducia è che aumenta la probabilità che i membri della rete investano le proprie risorse in cooperazione creando un circolo virtuoso che conduce ad una maggiore solidità delle relazioni. In terzo luogo, la fiducia stimola l'acquisizione e lo scambio di informazioni, saperi e competenze, e soprattutto le fa dialogare al fine di creare (per esempio per la risoluzione di un problema) delle soluzioni su misura. Infine, un quarto argomento riguarda la capacità della fiducia di stimolare l'innovazione, che infatti nasce soprattutto tramite il confronto di idee e di sistemi di competenze diverse (Klijn, Edelenbos e Steijn, 2010).

Un'altra delle risorse necessarie interne alla *governance* ibrida per affrontare la complessità, insieme alla fiducia, è il capitale sociale. Quest'ultimo è definito come “quelle relazioni che permettono a dei soggetti (individuali o collettivi) di mobilitare delle risorse che possono essere attivate solo attraverso quelle relazioni” (Donati, 2009: 14). La nozione di capitale sociale è molto diversa rispetto a quella di rete sociale in quanto queste ultime possono anche soltanto consumare le risorse senza riprodurle: le reti sono un concetto neutrale. Al contrario, il capitale sociale ha una “connotazione valoriale positiva in sé” (Donati, 2009: 14) in quanto si riferisce alla creazione di beni relazionali. Donati aggiunge però un elemento, che sarà poi ripreso successivamente nel dispiegarsi di questa tesi, al concetto più generico di capitale sociale: l'approccio relazionale. Secondo questo approccio il capitale sociale non è una caratteristica degli individui o delle strutture sociali ma è una qualità delle relazioni sociali. Quindi, prima di tutto l'approccio relazionale parte dal considerare il capitale come relazione e non come cosa. Riconosce che il capitale in senso lato è ciò che dà valore ad una relazione sociale, ciò che fa sì che una relazione abbia uno specifico valore. Per questo si può dire che il capitale in questo caso non è inteso come una somma di denaro o una dotazione di un territorio, di un individuo o di una organizzazione, ma è una forma relazionale. Il

capitale sociale è quindi “quella forma di relazione che opera la valorizzazione di beni e servizi attraverso scambi che non sono né monetari, né politici, né clientelari, né di puro dono, ma scambi sociali di reciprocità” (Donati, 2009: 18). Quest’ultima parola è centrale per comprendere il significato e l’importanza del capitale sociale come risorsa, in quanto per reciprocità non si intende un “dare per avere” ma uno scambio simbolico, che si basa sul dare sapendo che, in un momento successivo, qualcun’altro mi darà. E ora più semplice vedere come alla base di queste dinamiche vi sia il concetto di fiducia.

Come si affermava all’inizio di questo capitolo, il concetto di ibrido è stato introdotto in quanto rappresenta una via innovativa che tiene conto della compresenza di logiche e dinamiche diverse e che ha la capacità di valorizzare la sinergia tra i vari processi. Affinché questo sia possibile all’interno della *governance* ibrida devono realizzarsi alcuni meccanismi (che ora verranno soltanto anticipati) e che mirano a consolidare i processi di apprendimento interni e che si basano sulla costruzione e condivisione di un senso e di significati comuni, di norme sociali e buone pratiche condivise. Quest’ultimo aspetto è soprattutto legato all’affermarsi del valore della rielaborazione delle esperienze e degli stimoli ambientali all’interno della rete. I meccanismi favorevoli ad un equilibrio della *governance* ibrida inoltre sono tesi alla costruzione di una identità di rete e soprattutto all’identificazione degli attori nella rete e alla loro legittimazione (Bertin, 2009). Ci sono però molteplici fattori e dinamiche che tendono a rompere l’equilibrio fra le risorse, e questo può avvenire quando si ricorre (a livello decisionale per esempio) al potere posizionale (stabilito dal ruolo che svolge un soggetto), quando il controllo sui processi è rimandato all’esterno della rete, quando si affermano dinamiche clientelari o la mancanza di fiducia porta al delinarsi di comportamenti opportunistici, quando si affermano dinamiche di adempimento formale della norma (Bertin, 2009).

E’ dalla consapevolezza della difficoltà di sviluppare dinamiche virtuose e disincentivare circoli viziosi che si può affermare che l’ibridazione non comporta automaticamente l’attivazione dei necessari processi di innovazione sociale. La coesistenza di meccanismi di regolazione diversa necessita (affinché abbia successo) di procedure e interfacce comunicative che intervengano per facilitare i processi regolatori reciproci tra gli attori. In altre parole, strumenti normativi di secondo livello che favoriscono la negoziazione e la cooperazione tra gli attori appartenenti a culture di regolazione spesso diverse (Bertin, 2019).

## 1.2 La *metagovernance* e l'amministrazione delle potenzialità

L'analisi precedente fin qui delineata giunge al punto di riconoscere che uno dei punti critici della *governance* si snodi nella sua governabilità, e pone l'accento su quanto questo aspetto sia legato alla necessità di trovare delle tecniche per facilitare una collaborazione virtuosa tra le parti provenienti dal settore pubblico, privato e del Terzo settore (La Cour, Andersen, 2016). Il fulcro della *governance* moderna infatti non è tanto se i vari attori debbano collaborare o meno, ma come. Poter rispondere al come significa immaginare "uno spazio" in cui in cui le diverse parti possano interagire al fine di migliorare la propria collaborazione. Come è possibile questo?

Siamo arrivati a capire che ogni stile di *governance* ha le sue possibilità di incorrere in fallimenti e che la combinazione dei tre stili può indurre a conflitti o a risultati insoddisfacenti. Ma quanto è sostenibile e fattibile l'idea di Rhodes secondo cui "il futuro non sarà nei mercati o nelle gerarchie o nelle reti ma con tutte e tre, e il trucco sarà quello di mescolare efficacemente i tre sistemi quando entrano in conflitto o si indeboliscono a vicenda?" (Rhodes in Meuleman, 2008: 67). Sembra dunque manifestarsi la crescente necessità di coordinare le tre modalità di *governance* nonché le molteplici attività che vengono svolte all'interno del quadro politico frammentato e funzionalmente differenziato per permettere una pacifica convivenza tra la creazione di una rete e l'auto-regolamentazione (Sorensen, 2006).

La caratteristica centrale della *governance* della rete infatti è sicuramente l'ambivalenza delle dinamiche di self-regulation e co-regolazione o regolazione dell'auto-regolamentazione. Steurer definisce la co-regolazione come "un termine ombrella, per forme di cooperazione di indirizzo/governo nelle quali attori di diverse parti del sistema cercano di raggiungere obiettivi comuni o erogare pubblici servizi in modo integrato" (Steurer in Bertin, 2020: 8). Al riconoscimento di questa ambivalenza, però, si aggiunge quindi una consapevolezza sempre più forte, e cioè che la presenza dello Stato nella *governance* (e la presenza della *governance* gerarchica) non si è affievolita ma ha solo mutato la sua forma. Uno degli autori che giunge a questa conclusione è Laegreid, che afferma che "il coordinamento attraverso le reti tende a svilupparsi all'ombra della gerarchia" (Laegreid in Bertin, 2020: 8). Il ruolo dello Stato passa quindi dall'esercizio dell'autorità e del comando imperativo a un ripensamento riflessivo della propria missione al fine di trovare nuovi modi di governare la *governance*, o di meta-governare le reti. Queste ultime infatti molto spesso non emergono spontaneamente ma vengono piuttosto agilitate, avviate e spesso anche progettate da parte dell'autorità pubblica

(Sorensen, 2006).

Secondo Jessop (2004) le autorità pubbliche infatti stanno diventando sempre più coinvolte nell'organizzazione delle condizioni dell'auto-organizzazione, nella riprogettazione delle condizioni della *market governance*, nella ri-regolamentazione dal punto di vista giuridico delle forme organizzative e nelle modalità di definizione degli obiettivi. Più precisamente, Jessop sottolinea che le autorità pubbliche si rendono sempre più partecipi nella definizione delle regole e dei quadri normativi che stanno alla base della *governance* e all'interno dei quali i vari soggetti possono perseguire i propri obiettivi; assicurano la coerenza dei diversi sistemi di regolazione e la compatibilità delle diverse culture organizzative; assumono il ruolo di organizzatore e mediatore del dialogo politico tra le parti; alla luce dell'integrazione di tutti gli attori interessati nel sistema le autorità cercano di riequilibrare i differenziali di potere; si assumono la responsabilità politica in caso di fallimento della *governance*. Questi ruoli, che si possono leggere alla luce del concetto di *metagovernance*, indicano che le diverse logiche di *governance* e di autorganizzazione (mercati, reti, gerarchia) si svolgono all'"ombra della gerarchia". D'altra parte però lo Stato non è più un'autorità sovrana e, al contrario, diventa soltanto uno dei partecipanti della rete o un *primus inter pares* (Jessop, 2004). Dunque il punto cruciale della gestione strategica si snoda nel passaggio dalla tentazione di imporre un controllo alle parti interessate alla definizione negoziata di "quadri di metastrategia" (Velotti, Botti, Vesci, 2012: 344) all'interno dei quali le decisioni dei vari attori si contamineranno e influenzeranno in modo reciproco.

Ma precisamente cosa significa *metagovernare*, e cos'è la *metagovernance*? La *metagovernance* può essere definita prima di tutto come la "*governance* della *governance* in quanto implica tentativi deliberati di facilitare, gestire, e dirigere processi più o meno auto-regolamentati di governo interattivo" (Torfing, Peters, Pierre, Sorensen, 2012: 122) evitando lo stile di governo statalista incentrato su gerarchia e controllo. La *metagovernance* è quindi un concetto posto "al di sopra" dei tre stili di governo e di ogni loro combinazione (quindi anche al di sopra della *governance* ibrida), si riferisce ad un approccio multi-prospettiva che superi, nel senso di andare oltre, di trascendere, la *governance*. Jessop nel 1997 ha coniato il termine con il significato di "coordinare diverse forme di governo e garantire una coerenza minima tra di loro" (Jessop in Meuleman, 2008: 68) e successivamente ha descritto la *metagovernance* come "l'organizzazione delle condizioni di *governance* che implica il mescolamento giudizioso di mercato, gerarchia e reti per ottenere i migliori risultati possibili dal punto di vista di coloro che sono impegnati nella *metagovernance*" (Jessop, 2004: 28).

Kooiman definisce la *metagovernance* come “un luogo in cui governanti e governati allo stesso modo adottano le misure reciproche nel formulare le norme e i criteri in base ai quali vogliono giudicarsi a vicenda e misurarsi” (Kooiman in Meuleman, 2010: 54). Secondo Steurer la *metagovernance* ha a che fare con “la supervisione, la riflessione, l’orchestrazione di diversi tipi di regolamentazione” (Steurer, 2013: 402). La *metagovernance* viene quindi descritta nel modo più esaustivo come un “concetto ombrello” per la molteplicità di kit di strumenti utili alla regolazione della *self-regulation* dei vari attori (Sorensen, 2006).

L’origine del termine e del concetto affonda le sue radici in tempi più remoti. Uno dei primi contributi allo sviluppo di questo concetto viene da Gramsci. Quest’ultimo già negli anni ‘70 osservava che la *governance* non si identifica ed esaurisce in *government*, ma al contrario si identifica nella ricerca di equilibrio tra Stato e società civile. Lo Stato, da una lato, è l’espressione della coercizione e dell’autorità legittimata che mira a contrastare qualsiasi comportamento opportunistico. La società civile, dall’altro, è considerata il luogo di definizione di valori e norme sociali condivise, nonché espressione della cultura. Per tali ragioni, secondo Gramsci, la *governance* è la *synthēsis* tra coercizione e cultura (Bertin, 2019).

Jessop (2016) alla proposizione gramsciana intreccia quella foucaultiana per una ridefinizione del potere statale come “*government + governance* all’ombra della gerarchia” (Jessop, 2016: 15). Foucault nei suoi studi sui processi di governo, ha dato luogo ad una concezione di potere e ad una visione della politica che rimandano alla “conduzione, direzione, ammaestramento” della vita delle persone e della popolazione (da qui la coniazione dei termini *biopotere* o *biopolitica*, “cioè la gestione delle forze dello stato”) (Moretti, 2020: 65-68). A Foucault si deve soprattutto l’attribuzione del termine “governamentalità”, cioè “l’insieme di istituzioni, procedure, analisi, riflessioni, calcoli e tattiche che permettono di esercitare questa forma specifica e assai complessa di potere, che ha nella popolazione il bersaglio principale, nell’economia politica la forma privilegiata di sapere e nei dispositivi di sicurezza lo strumento tecnico essenziale” (Moretti, 2020: 69-70). Da questa definizione si può già cogliere l’innovatività del pensiero foucaultiano, che non nega la funzione dello stato, ma riconosce la de-statalizzazione del potere, affermando che lo Stato è solo una delle forme e dei modelli attraverso cui si esercita il potere. Foucault riconosce che la problematica del governare gli uomini non si esaurisce nel governare i loro corpi, ma la loro vita, e non solo quella biologica, ma la vita etica, cioè la condotta: da qui la concezione di governo di Foucault come *condotta di condotta* (Moretti, 2020), che

infatti dai foucaultiani viene considerato un sinonimo di *governance della governance*.

Come era stato anticipato all'inizio di questo capitolo, la *metagovernance* si sviluppa nell'ultima delle fasi individuate da Andersen (2016) che si sono succedute in questi decenni: quando parliamo di *metagovernance* ci riferiamo all'amministrazione della potenzialità. Per poter comprendere il significato di questa definizione è necessario prima di tutto comprendere che (in linea ai quattro periodi della *governance* pubblica) si sono succedute quattro diverse percezioni del tempo da parte del settore pubblico. Nel contesto della fase burocratica, le decisioni sugli specifici casi venivano prese sulla base di casi rilevanti del passato: in altre parole, la burocrazia formale agiva con il *passato del presente* e il futuro non veniva affatto visto come un problema. A questo periodo è succeduta la fase della pianificazione, durante la quale l'amministrazione pubblica si focalizzava sulle priorità e sulle problematiche del presente per la gestione dei casi. Il presente diventava quindi il luogo in cui analizzare il passato e i risultati di questa analisi sarebbero poi stati la base per determinare il futuro: la pianificazione quindi si basava sul *futuro del presente*. Intorno agli anni '80 però la consapevolezza di un aumento repentino della complessità e della turbolenza dell'ambiente fa emergere una figura della temporalità completamente nuova. Si supera l'idea di doversi adattare a un particolare scenario (o area di problemi) e si comprende che la vera missione è quella di imparare ad *adattarsi all'adattabilità*, in quanto, il cambiamento è l'unico elemento costante. Il presente quindi è votato alla previsione degli scenari futuri e alla definizione di strategie di azione: il presente diventa quindi *il presente del futuro*. Con il tempo è però cresciuta la consapevolezza che il cambiamento del futuro è più che proporzionale alle possibili previsioni dello stesso: si sta verificando, in altre parole, una accelerazione repentina nella successione delle concezioni del futuro. La paura principale è quindi che i tentativi di prevedere il futuro narrino più il presente che il futuro. In un certo senso ad oggi, piuttosto che pensare che "il futuro cambierà", sarebbe forse più corretto pensare che "il futuro è cambiato". E' per questa ragione che il futuro che il settore pubblico cerca di afferrare (per gestirlo) si trova al di là del futuro che è capace di immaginare, e, oltre l'orizzonte attuale. In sintesi, siamo nella fase del *futuro del futuro*. In questa direzione, secondo Andersen, la reazione delle organizzazioni pubbliche è quella di creare (al di sopra o oltre) una strategia di secondo ordine che definisce "di *potenzializzazione*" e che si identifica nello sforzo costante di andare oltre l'orizzonte e le realtà esistenti (e persino quelle potenziali immaginabili). La *potenzializzazione* presuppone uno spazio di possibilità di cambiamento. Chiarito quindi il concetto di *potenzializzazione*, si deve ora cercare di capire cosa intende Andersen (2016) con



amministrazione della potenzialità e in che termini è legata al concetto di *metagovernance*.

Negli anni '80 il problema che affrontava il settore pubblico era quello di sviluppare amministrazioni con alti livelli di adattabilità organizzativa; ora questo step è in un certo senso stato superato, perché la sfida odierna è quella di concepire organizzazioni che sappiano mettere in discussione se stesse, la loro struttura, i loro presupposti, i loro valori, regole, obiettivi, pratiche. Ad oggi l'oggetto della *governance* non può più essere soltanto cosa fare o come farlo ma prima di tutto cosa si intende con *governance*: l'innovazione radicale non sta quindi nei processi di cambiamento che riguardano la gestione, ma, la definizione stessa di gestione. L'amministrazione della potenzialità aggiunge quindi inevitabilmente un livello ulteriore o in un piano diverso rispetto all'amministrazione di supervisione. L'amministrazione della potenzialità non ha come obiettivo quello di prendere decisioni al fine di ridurre la complessità (con un più o meno alto grado di decentralizzazione) ma al contrario è la forma di amministrazione che vede nella complessità l'insieme delle opportunità, l'insieme degli orizzonti possibili, dai quali scenari le decisioni future potrebbero emergere. E' quindi un'amministrazione immaginifica. E' per questo che le strutture non dovrebbero rappresentare un limite, l'ordine e la stabilità non dovrebbero essere considerati sempre valori in quanto possono essere "evasivi". Il problema è che le istituzioni sono incentrate su strutture che considerano inevitabili e irreversibili e quindi non vedono nella instabilità, nell'incertezza e nel caos delle possibilità. L'amministrazione delle potenzialità contribuisce a creare invece nuove opportunità tramite meccanismi (che verranno poi in seguito approfonditi) che invece di dare risposte, pongono nuove domande alle sfide che potrebbero emergere.

L'amministrazione delle potenzialità emerge come soluzione plausibile al fatto che le tre logiche di *governance* [...] continuano a scontrarsi e a creare problemi nel contesto della PA. L'amministrazione delle potenzialità è prodotta dal bisogno di riflettere sulla coesistenza di queste logiche e da un'esortazione a politiche amministrative che riflettano tali contraddizioni interne. Alcuni parlano di *metagovernance* (Andersen, 2016: 181).

In sintesi quindi, e tornando alla definizione della *metagovernance*, possiamo concludere che quest'ultima si riferisce alla "governance di ordine superiore che trascende le forme concrete di *governance* attraverso le quali la vita sociale ed economica viene modellata, regolata e trasformata" (Sorensen, 2009: 245). La *metagovernance* può quindi essere considerata come una pratica di governo riflessivo

(concetto che verrà successivamente approfondito) e di ordine superiore che implica: la costruzione e la diffusione di principi, regole, norme su come governare e essere governati; la scelta e i meccanismi di scelta tra le diverse forme di *governance* o tra diverse combinazioni di strumenti di *governance*; la facilitazione dell'interazione costante tra gli attori e del perseguimento condiviso degli obiettivi, tramite particolari forme istituzionali di *governance* (Torfing & al., 2012).

### ***1.2.1 Processi di riflessività e costruzione di senso***

Con l'introduzione del concetto di *metagovernance* si condivide l'idea di Sorensen (2006) secondo cui la *governance* si organizza su due livelli. Il primo livello (o meta-livello) riguarda la definizione di condizioni o strumenti che facilitino l'interazione diretta tra attori; mentre il secondo livello attiene alle dinamiche propriamente di *governance*, come tutti i meccanismi finalizzati alla cooperazione tra attori nell'attuazione delle politiche.

Gli elementi che riguardano il meta-livello della *governance* sono molteplici e verranno analizzati da questo momento in poi nel corso della tesi. Quelli che risultano essere centrali, al fine di comprendere quale sia l'approccio operativo della *metagovernance*, sono il processo di costruzione di senso e la riflessività. Entrambi questi elementi sono al centro di alcuni dei processi tipici della *metagovernance* come: la definizione di una vision strategica condivisa che orienti la self-regulation; la condivisione di norme e valori; la costruzione di criteri di monitoraggio per l'auto e l'etero valutazione. Questi sono processi tipici della *metagovernance* (Bertin, 2019). Essendo stata definita anche in precedenza come la *governance della governance*, la *metagovernance* è prima di tutto processo riflessivo e reattivo (Sorensen, 2009).

Ulrich Beck e Anthony Giddens sono stati i primi a teorizzare sul concetto della riflessività. Secondo Beck la *modern society* è una società riflessiva in quanto è una società che pensa se stessa, a seguito del crescente senso di incertezza e rischio, dovuto ai numerosi effetti collaterali (oggetto di analisi e riflessione) della prima modernità (Sorensen M., Christiansen, 2012). Giddens rispetto a Beck compie un passo in avanti nell'evoluzione del concetto, in quanto sostiene che riflessività stia ad indicare la capacità delle persone durante la seconda modernità “di riflettere sui propri valori, motivazioni e intenzioni, nonché sulle conseguenze sociali che possono derivare da questi fattori comportamentali” (Troller, 2020: 231).

Archer, che definisce la riflessività come “l’esercizio regolare della capacità mentale condivisa da tutte le persone normali di considerare se stesse in rapporto ai propri contesti (sociali) e viceversa” (Archer, 2010: 45) condivide la tesi dei due sociologi secondo cui la riflessività si sviluppa e appartenga alla tarda o seconda modernità, ma ritiene anche che la riflessività nel corso dei decenni sia mutata in concomitanza con i cambiamenti della società. Ritiene che la società odierna, caratterizzata da cambiamenti repentini delle condizioni in cui gli individui si trovano a vivere e operare, promuova la meta-riflessività, il cui correlato empirico sono principalmente le formazioni sociali reticolari o associative. Le connotazioni della meta-riflessività sono l'autocritica e la capacità di revisionare, riformulare e superare, in base al continuo confronto con l'esterno e con l'altro, il proprio *modus operandi* (Archer, 2010). Donati (2010: 12) intreccia e riconosce in questa concezione di riflessività la dimensione relazionale e la definisce come “un’operazione che viene attuata da una mente individuale la quale ritorna su se stessa in relazione ad ‘un altro’ (esterno, in un contesto sociale), e dunque è un’operazione relazionale (implica relazione sociale)”. Secondo Donati infatti, la riflessività non agisce soltanto in risposta ad un certo ambiente rischioso o incerto ma, al contrario, può essere considerata come un’attività costante, continuativa di “ri-orientamento, progettualità, formulazione” di strutture sociali che gestiscono i cambiamenti secondo nuovi modelli di razionalità (Donati, 2010: 15).

La riflessività quindi attiene, *in primis*, ai processi di confronto e di rielaborazione delle esperienze. Questo processo però, come emerge dalla posizione di Donati, è a sua volta strettamente legato alla costruzione di senso, inteso come ciò che dà significato ai fenomeni, e quindi li interpreta. Secondo Bertin (2011) è tramite le strutture cognitive, attraverso le proprie conoscenze, esperienze, valori, credenze e il proprio bagaglio emotivo (che dipendono dalla continua rielaborazione della propria esperienza e del flusso di informazioni a disposizione) che ogni attore sociale elabora la realtà percepita e determina il suo agire. Secondo Weick questo è un processo che ha delle caratteristiche ben precise: eventi ambigui o di difficile comprensione rappresentano stimoli che attivano la capacità dell’individuo di filtrare la realtà. Quando queste nuove informazioni, avvenimenti, percezioni, sono tanto importanti da mettere in crisi i classici processi interpretativi, questi ultimi si attivano. Nasce infatti la necessità nell’individuo di mettere ordine tra, da un lato, le informazioni sedimentate e gli strumenti cognitivi tradizionalmente utilizzati per interpretare la realtà e, dall’altro, la selezione delle informazioni attendibili che potrebbero ridurre l’ambiguità del processo decisionale. Alla fine di questo processo, alcune mappe cognitive saranno modificate o

confermate e il risultato sarà elaborato e archiviato al fine di rappresentare la nuova struttura di base attraverso la quale analizzare gli stimoli ambientali (Bertin, 2011).

Questo processo di interpretazione della realtà è alla base del processo decisionale nei sistemi complessi come quelli multi-attore, ma anche fulcro dei meccanismi di valutazione delle esperienze, tra cui possiamo inserire l'analisi dei fallimenti in cui può incorrere la *governance*. Più precisamente, al fine di comprendere meglio queste dinamiche ci si rifà all'approccio della *responsive evaluation*, che pone al centro del processo di valutazione, nei sistemi multi-attore, il confronto tra le parti che sono direttamente implicate nel processo. Secondo questa impostazione, infatti, il punto di partenza è rendere esplicite (dichiarando le proprie idee) le mappe cognitive, i codici linguistici, le strutture semantiche, attraverso cui gli attori assumono o hanno assunto le loro decisioni. E' quindi attraverso il confronto e la riflessione sulla validità delle proprie idee, o pregiudizi e stereotipi, che può innescarsi un meccanismo di ridefinizione delle mappe cognitive e di revisione dei sistemi valoriali e dei saperi su cui si sono fondate le decisioni prese in passato. In questo modo non si innesca soltanto un processo di valutazione *ex post* utile a comprendere la natura del fallimento, ma un vero e proprio circolo virtuoso che influenza, da una parte, il processo decisionale e il processo di valutazione; e dall'altra, innesca meccanismi di rafforzamento fiduciario tra gli attori (Bertin, 2011). All'interno dei processi collettivi la valutazione e la rilettura dei modelli di interpretazione della realtà richiedono quindi l'attivazione di scambi informativi tramite la negoziazione. La negoziazione tra attori in questo caso, secondo Adma (Bertin, 2011), mira alla comprensione reciproca, proprio perché ci troviamo all'interno di un processo decisionale multi-attore. In questo caso, per negoziazione non si intende ricerca di consenso intorno ad una opinione o ad un attore; il concetto invece rimanda alla costruzione di senso comune tra gli attori, alla costruzione di un linguaggio condiviso, di idee e concetti, di una base di conoscenze e informazioni condivise tra gli attori alla base del processo decisionale.

Da questa analisi ne deriva che la riflessività e la comunicazione sono i due fattori che consentono di ridurre la complessità insita nella diversificazione delle mappe cognitive dei singoli attori tramite la costruzione di significati condivisi. Tramite questi due fattori, le esperienze vengono rielaborate e il senso (preesistente) inteso come ciò che dà significato e che aiuta a interpretare i fenomeni, viene posto a verifica continua dalla dimensione relazionale della comunicazione. I codici semantici e le strutture cognitive in questo modo subiscono una modifica e l'interazione porta alla costruzione di significati nuovi e condivisi tra gli attori. "La conoscenza è il prodotto del confronto

longitudinale, che si rende comprensibile nella rielaborazione riflessiva delle esperienze, e trasversale, come scambio informativo con gli altri attori del sistema” (Bertin, 2011: 32). Questi processi non si attivano automaticamente ma al contrario devono essere stimolati con tecniche precise, che si definiscono di *consensus-method*, e che verranno approfondite nel corso del terzo capitolo.

Willem Troller afferma che, mentre la *governance* pubblica ha come obiettivo la definizione e l’organizzazione delle modalità per affrontare i problemi sociali e produrre beni pubblici, la *metagovernance* riguarda prima di tutto il trattamento riflessivo degli effetti collaterali dei vari sforzi di *governance* (Troller, 2020). Come sottolinea Bob Jessop (2002) infatti, a causa della crescente complessità del mondo sociale, il fallimento è il risultato più probabile conseguente a qualsiasi tentativo di governarlo. Al fenomeno del fallimento si può rispondere in diversi modi, tra cui uno è sicuramente l’approccio riflessivo. Secondo Jessop (2011: 18) riflessività significa prima di tutto “imparare ad imparare in modo riflessivo” perché la complessità che caratterizza il mondo sociale rende impossibile definire dei criteri fissi “di scelta” o di valutazione o monitoraggio. Ciò che caratterizza il lato riflessivo della *metagovernance* non è il semplice meccanismo di valutazione ma la capacità di chiedersi costantemente se gli strumenti che vengono utilizzati per valutare sono quelli giusti in quel momento, a quale obiettivo rispondono, su quali valori si basano, se questi valori sono condivisi o meno dagli attori della rete. Inoltre, al fine di evitare quanto più possibile il fallimento, Jessop individua almeno un altro fattore che richiama l’amministrazione delle potenzialità di Andersen (2016). Jessop (2002) ritiene infatti che per rispondere ad un ambiente turbolento sia necessario avere a disposizione un’ampia molteplicità di opzioni possibili di scelta. E’ indispensabile e costruttivo mettersi costantemente in una posizione di incertezza o temporaneità verso una particolare scelta e il modo in cui si è arrivati a quella scelta, in modo tale che il mix di strumenti di *governance* possa essere rimodulato e ripensato ogni volta che i limiti di una particolare forma di *governance* si manifestano. Questo meccanismo tiene presente “la legge della varietà richiesta” (Jessop, 2002: 15) per cui il *metagovernor* (il cui ruolo verrà in seguito approfondito) dovrebbe essere in grado di produrre più contrazioni possibili quante sono le variazioni dell’ambiente che possono impattare sul sistema. Ovviamente, in un mondo dinamico e mutevole, questo non è possibile. A causa infatti dell’infinita varietà di perturbazioni che potrebbero avere ripercussioni su un sistema complesso, quello che la *metagovernance* propone è la massimizzazione della diversità e varietà interna alla *governance*. Da Jessop la precedente legge viene riformulata come segue:

per minimizzare i rischi di fallimento della (meta) *governance* di fronte ad un ambiente turbolento, è necessario un repertorio di risposte per mantenere la capacità di alterare in modo flessibile le strategie e selezionare quelle che hanno più successo (Jessop, 2002: 15).

Se infatti ogni modalità di *governance* è incline al fallimento, il relativo successo del meta-coordinamento si basa sulla capacità flessibile di cambiare modalità di coordinamento quando l'ambiente lo richiede. E' fondamentale sottolineare che il riconoscimento di questa richiesta di mutabilità delle organizzazioni si basa sulla consapevolezza del concetto di complessità. La *metagovernance* riguarda infatti il "come affrontare l'autoreferenzialità degli altri attori e come affrontare la propria autoreferenzialità"(Jessop, 2002: 11)

### **1.2.2 La figura del "trigger" e del metagovernor**

La letteratura sui processi di implementazione delle strategie di *metagovernance* individua nella presenza di un iniziatore, "un *trigger*" (Bertin, 2020: 10) un elemento imprescindibile. Il *metagovernor* deve essere in grado, prima di tutto, di avviare l'interazione tra i diversi attori, attivando il dialogo costruttivo e volto all'apprendimento interattivo e alla costruzione di senso e significati condivisi. Per questo, deve favorire un ambiente positivo e il rafforzamento delle relazioni fiduciarie e del capitale sociale. Deve stimolare la condivisione di idee, esperienze, informazioni, percezioni al fine di rafforzare il legame tra i partecipanti all'arena di *governance*.

Chi può rivestire questo ruolo? Secondo Sorensen i *metagovernor* devono possedere "ciò che Christopher Hood denota come risorse della NATO: N sta per nodalità, A sta per autorità, T per tesoro, e O per organizzazione" (Sorensen 2014: 6). Tutti possono rivestire il ruolo di metagovernatori ma generalmente le autorità pubbliche sono in una posizione privilegiata in quanto hanno accesso a tutte queste risorse più facilmente. I politici hanno infatti l'autorità, risorse economiche (il tesoro) per progettare e partecipare a reti di *governance*, nonché l'organizzazione e la nodalità per inquadrarle.

Come *metagovernors* le competenze necessarie affinché vi sia la capacità di gestire un giusto mix di strumenti di *metagovernance* sono molteplici come saper attivare, gestire, integrare e sviluppare le reti di *governance*. Ma non solo, sono richieste anche competenze strategiche e collaborative, in quanto il *metagovernor* deve saper avvicinare

e allineare i singoli obiettivi agli obiettivi negoziati, deve saper infondere fiducia, indurre alla cooperazione, conoscere gli strumenti di valutazione e monitoraggio, ma soprattutto deve avere capacità di affrontare problemi non convenzionali (Torfing, & al., 2012).

Meuleman (2008) individua almeno tre qualifiche principali per un *metagovernor* di successo: disponibilità, discrezionalità e know-how. Con disponibilità Meuleman richiama al concetto di riflessività, in quanto la descrive come “la convinzione che in un ambiente dinamico si debba imparare da ciò che sta accadendo e applicare le lezioni apprese” (Meuleman, 2008: 260). Il *metagovernor* deve infatti avere la giusta propensione a rivalutare la combinazione o il mix di *governance* ogni volta che il quadro della *governance* cambia o il raggiungimento dei risultati sembra allontanarsi. La discrezionalità si riferisce alla possibilità di agire in una “zona grigia” all’interno del quadro normativo. Il know-how (cioè le capacità e non le competenze) è legata alle fasi di sviluppo personale ed è ciò che abilita le competenze. In questo caso Meuleman fa riferimento alla capacità del *metagovernor* di stare al di sopra dei tre stili di *governance*, anche e soprattutto al di sopra di quello per cui può avere una preferenza, e riprende le dimensioni individuate da Jessop (riflessività, flessibilità, autoironia) come strumenti del know-how per rivestire il ruolo di *metagovernor*. Queste dimensioni sono strettamente correlate in quanto la disponibilità a metagovernare presuppone una giusta dose di discrezionalità e know-how. La discrezionalità, senza *know-how* e disponibilità, è inutile: la zona grigia, intesa come potenzialità d’azione, deve però essere negoziata e i manager pubblici devono considerare questi spazi come delle vere e proprie opportunità e, rischiando, procedere.

### ***1.2.3 Strumenti, pratiche e forme di metagovernance***

Diversi degli autori che sono stati finora citati nel corso del dispiegamento di questa tesi hanno delineato, nei loro studi sulla *metagovernance*, delle forme, delle modalità, degli strumenti attraverso i quali è possibile metagovernare le forme di *governance*. Sorensen in diversi lavori (2006, 2009, 2014, 2017) individua quattro forme di *metagovernance* a cui può ricorrere il *metagovernor* al fine di governare le reti di *governance* e gli altri attori di autogoverno.

Gli strumenti che Sorensen individua sono: il design della rete (*network design*), l’inquadramento della rete (*network framing*), la gestione della rete (*network*

*management*) e infine la partecipazione alla rete. (Sorensen, Torfing, 2009). Le prime due forme di *metagovernance* sono definite da Sorensen come *hands-off*, cioè “senza mani”, in quanto vengono eseguite a distanza; il terzo e il quarto strumento sono esempi invece di *metagovernance hands-on*, in quanto si esercitano attraverso un contatto diretto, o direttamente all’interno della rete tra il *metagovernor* e gli stakeholders (Torfing, Peters, Pierre, Sorensen, 2012).

Il primo strumento di *metagovernance*, il *design* della rete, “mira a influenzare la portata, il carattere, la composizione e le procedure istituzionali delle reti” (Sorensen, Torfing, 2009: 246). Il design istituzionale riguarda quindi sia la struttura formale delle reti di *governance*, sia la narrazione che costruisce identità e dà significato alla rete. I vantaggi nel *design* di una rete sono molteplici. In primis, definire delle procedure finalizzate a facilitare la cooperazione e la negoziazione può aiutare a ridurre i costi di transizione; d’altra parte, la riduzione dell’incertezza dovuta ad una maggior condivisione di regole aiuta a ridurre la conflittualità nella rete. Lo strumento della progettazione può comportare miglioramenti anche in termini di prestazioni democratiche delle reti di *governance* e inclusione di tutti gli attori colpiti dalle decisioni della rete di *governance* (processo che verrà successivamente approfondito).

Il secondo strumento di *metagovernance*, l’inquadramento della rete, mira a plasmare l’interazione nella rete attraverso strumenti indiretti come definire obiettivi politici generali, ricorrere allo *storytelling* per definire la mission, specificare le condizioni fiscali e legali. Questa forma di *metagovernance*, che mira a guidare la rete tramite l’influenza delle condizioni all’interno delle quali gli attori si auto-regolano, non è eccessivamente interventista (Sorensen & Torfing, 2017). La guida degli obiettivi fornisce uno scopo all’arena di *governance* e facilita il processo operativo successivo in quanto rende esplicita la necessità di coordinamento e allineamento tra obiettivi specifici e generali. Questo può avere un impatto estremamente positivo sull’efficacia ed efficienza del processo, perché se gli obiettivi vengono maggiormente allineati, l’interdipendenza diventa ancora più forte, e lo scambio di risorse indispensabile.

Il terzo strumento di *metagovernance*, la gestione della rete, implica un dialogo del *metagovernor* con la rete, un intervento diretto, ma non la partecipazione. Questo strumento di *metagovernance* mira a spegnere o evitare il crearsi di conflitti e tensioni, nonché a responsabilizzare gli attori. Anche in questo caso i vantaggi possono riguardare sia l’efficacia sia la democraticità della rete, in quanto nel primo caso il *metagovernor* può fornire risorse e supporto utili a ridurre i costi di transizione e a raggiungere gli obiettivi, tramite per esempio il finanziamento di formazione



individuale o collettiva. Nel secondo caso, il ruolo del *metagovernor* può essere fondamentale nello stabilizzare i disequilibri dati dalle risorse all'interno della rete: potenziare gli attori che sono più deboli dal punto di vista delle conoscenze o delle risorse, fornire supporto, stabilire la trasmissione delle informazioni pertinenti all'interno della rete sono tutti strumenti che rafforzano l'ancoraggio democratico dell'arena di *governance* (Sorensen, Torfing, 2017).

L'ultimo strumento di *metagovernance* è la partecipazione alla rete, la forma di *metagovernance* più pratica e interventista, in quanto il *metagovernor* cerca di influenzare tutto il processo decisionale, dalla definizione della mission ai risultati delle politiche. "Il metagovernatore diventa uno dei tanti partecipanti alla rete ma mantiene uno sguardo riflessivo sulla rete di *governance* al fine di influenzarne le operazioni e promuovere una *governance* efficace e democratica" (Sorensen, Torfing, 2009). In questa forma di *metagovernance* è fondamentale il ruolo della fiducia, in quanto la strategia di cooperazione scelta dagli attori può tramutare in competizione se si sviluppano comportamenti opportunistici. A tal proposito, dovrà essere proprio il *metagovernor* a rischiare per primo, a dare avvio, anche unilateralmente, a dimostrazioni di fiducia, al fine di rafforzare il legame tra i membri della rete. Il meccanismo virtuoso di generazione della fiducia reciproca può a sua volta rafforzare la probabilità di successo dell'arena di *governance*, soprattutto se il *metagovernor* sarà in grado di incoraggiare la rete ad assumere un approccio riflessivo verso il suo operato, e quindi verso l'istituzionalizzazione di meccanismi o processi che hanno funzionato bene e il ripensamento di quelli che hanno fallito (Torfing, Peters, Pierre, Sorensen, 2012).

Come vedremo in seguito, anche la *metagovernance* è incline al fallimento, ma il vero cambiamento sta nel considerare un ironico avanzare per tentativi, errori, ripensamenti e codificazione delle buone pratiche come *modus operandi* delle arene di *governance* (Jessop, 2002).

Le forme di *metagovernance hands-off* e *hands-on* devono essere considerate complementari più che alternative. Il design e l'inquadramento della rete sono tipicamente più adatti nelle prime fasi, quando la rete si forma, si definiscono i parametri di base per l'interazione tra i membri e i principi condivisi. Successivamente, quando iniziano a manifestarsi i primi fallimenti dell'arena di *governance*, sia dovuti a una scarsa efficacia del processo che allo svilupparsi di situazioni conflittuali e di esclusione di alcuni attori del processo decisionale, le forme più pratiche e interventiste di *metagovernance* possono risultare risolutive (Torfing, Peters, Pierre, Sorensen, 2012). Una combinazione quindi dei vari strumenti di *metagovernance* permette, da un

lato, alla rete di rimanere sempre autonoma, e dall'altra di ricevere il supporto diretto del *metagovernor* (tramite forme di *metagovernance hands-on*) quando la complessità delle arene di *governance* lo richiede. In sintesi, si tratta di trovare un equilibrio tra i due opposti: essere capaci di gestire e controllare una rete di *governance* garantendo sempre la sua autonomia (Sorensen, Torfing, 2017).

Bob Jessop d'altro canto ha affermato che la *metagovernance* è una “questione a scelta multipla” (Jessop in Meuleman, 2008: 80) in quanto le scelte si basano su una molteplicità di aspetti della *governance*. Si dovrà scegliere tra il tipo di strategia, il tipo di comunicazione, il tipo di valori, il tipo di strumenti, e questa scelta sarà riformulata ogni volta che le condizioni cambiano. Questo tipo di riflessione rimanda ovviamente alle culture organizzative, in quanto questi aspetti cambiano a seconda della forma di *governance* e della logica di regolazione. Per questo, la *metagovernance* implica anche la risoluzione o il compromesso tra queste forze, e soprattutto tra i dilemmi che si sviluppano e che sono interconnessi: il dilemma gerarchia e mercato, il dilemma gerarchia e rete e il dilemma mercato e rete. La *metagovernance* consiste quindi nella risoluzione di un triplice dilemma o nel compromesso del trilemma. Questo è possibile quando gli attori dell'arena di *governance* non si rifanno solo ad una logica di stile, ma si adattano alle molteplici combinazioni possibili così da comprenderne meglio le possibili implicazioni situazionali. In altre parole, la *metagovernance* richiede ai *metagovernors* la capacità di andare oltre la propria originaria prospettiva e di considerare le tre logiche di regolazione come alla base delle arene di *governance* in sistemi complessi. In altre parole “la scelta tra *governance* gerarchica, di rete e di mercato non è la selezione dello stile giusto, ma la scelta del ruolo situazionalmente migliore per il governo, tenendo conto di tutti e tre gli stili di *governance*” (Meuleman, 2008: 77). Jessop individua tre dimensioni chiave (due delle quali sono già stati spiegate nel paragrafo precedente) che un *metagovernor* dovrebbe seguire al fine di gestire consapevolmente la complessità: orientamento riflessivo; coltivazione di una varietà di risposte (o flessibilità nella risposta) e infine ironia autoriflessiva o “legge dell'ironia richiesta” (Jessop, 2002: 16). Booth (in Jessop, 2002: 16) afferma che “l'ironia è solitamente vista come qualcosa che mina le chiarezze, apre prospettive di caos, o libera distruggendo tutti i dogmi, o distrugge rivelando l'inevitabile cancro della negazione al centro di ogni affermazione”. In altre parole, l'ironia può addirittura irritare “perché nega le certezze smascherando il mondo dell'ambiguità” (Kundera in Jessop, 2002: 16). Potrebbe quindi risultare molto strano ritenere che l'ironia, che mina le certezze, affianca il caos e nega qualsiasi affermazione, debba considerarsi un principio, un

valore da integrare nella logica di *metagovernance*. Ma in realtà, in un mondo caratterizzato da continua evoluzione e crescente complessità, l'ironia "è semplicemente ciò che definisce le attuali condizioni di conoscenza, per tutti" (Fischer in Jessop, 2002: 16). In questo specifico ambito il *metagovernor* deve quindi adottare l'atteggiamento dell'ironico (o dello scettico) nel senso di essere consapevole della contingenza, transitorietà, contestabilità dei valori e delle convinzioni.

Jan Kooiman (Kooiman, 2009; Jessop, 2011) è anch'esso uno degli autori più spesso citati nella definizione del concetto di *metagovernance*. Kooiman (2009) parte da una concezione di gestione della società, e di interazione tra governo e società, su tre livelli. Questi si sviluppano a partire dalla *governance* gerarchica (gestione dall'alto verso il basso) alla *co-governance* (gestione congiunta della società) fino all'auto-governo. Anche questo autore ritiene che si debba sviluppare la capacità per gli attori di ripensare e rimodulare il mix tra queste modalità sulla base degli input e delle sfide poste in essere dalla complessità. *In primis*, è fondamentale trovare un equilibrio tra la molteplicità di attori e le modalità di guida ai vari livelli (micro, meso, macro) della società. Concordemente a questo, Kooiman distingue tre livelli di governo: il governo di primo, secondo e terzo ordine (Kooiman, 2009; Jessop, 2011). Il governo del primo ordine è votato all'azione e all'intervento, si occupa degli affari quotidiani nonché della risoluzione dei problemi, e se ne valuta l'operato in base all'efficacia. L'anello di secondo ordine è concentrato sulle condizioni istituzionali all'interno delle quali si svolge il governo di primo ordine, e si manifesta anche nella modifica (quando necessaria) dei meccanismi di risoluzione dei problemi quando questi sono obsoleti o distorcenti i risultati della *governance*. Infine la *governance* di terzo ordine, o *metagovernance*, mira alla definizione e ridefinizione dei principi generali che orientano la *governance*. A tal proposito Kooiman (2009: 818) ritiene che "un insieme esplicito, deliberato e deciso di principi di *metagovernance* come parte integrante della *governance* possa aiutare a rendere più facili le scelte di *governance*". Così come si possono differenziare le scelte, anche le norme, i principi e i valori possono essere differenziati. Kooiman ritiene che la *metagovernance* si realizzi quando le norme, i principi e i valori siano oggetto di discussione all'interno delle arene di *governance* e vengano formulati, resi espliciti, applicati con coerenza e condivisi. Questa teoria è ancora più vera se applicata al campo delle scelte difficili o dei *wicked problems*. Secondo Kooiman *metagovernare* consiste principalmente nella guida, *ab initio* e tramite la definizione di norme, principi e valori, delle scelte istituzionali e di risoluzione dei problemi e, *ex post*, nella definizione di criteri di valutazione. La

*metagovernance* però si applica anche alla *governance* stessa, cioè ai principi e ai valori a cui la *governance* stessa si ispira e che guidano poi le sue attività, e questa forma di metagoverno stabilisce legami tra tutti gli attributi di *governance*.

Nella realtà di società complesse, dinamiche e diversificate in cui governano insieme così tante parti a così tanti livelli in così tanti ruoli, la *governance* non può operare senza un insieme ragionato e coerente di norme e principi di *metagovernance* (Kooiman, 2009: 824).

Le scelte che affrontano gli attori nell'arena di *governance* sono definite complesse o difficili, dove (secondo Kooiman) la categorizzazione della scelta in facile, moderata o difficile dipende dalla (in)compatibilità, (in)comparabilità o (in)commensurabilità dei valori in gioco. "Ogni situazione di scelta è governata da un certo valore" (Chang in Kooiman, 2009: 827): quando si ha a che fare con una scelta facile generalmente i valori in gioco sono compatibili, comparabili e commensurabili; al contrario quando si assumono scelte che si ritengono difficili, i valori con cui ci si confronta sono incompatibili, incomparabili e incommensurabili. In questi casi, come vengono prese le decisioni? Per questo tipo di scelta "dobbiamo usare una procedura che differisce sostanzialmente dalla procedura razionale deduttiva" (Denzau e North in Kooiman, 2009: 831). Secondo questi autori questa procedura si riferisce all'apprendimento, ma non in forma individuale. Si riferisce all'apprendimento interattivo, basato sul confronto e la condivisione di modelli mentali provenienti da diversi sistemi di cultura. Si sviluppa quindi un confronto tra strutture cognitive che esprimono alternative basate su sistemi di valori a volte incompatibili, incomparabili e incommensurabili. Tuttavia, è proprio perché la scelta risulta essere complessa che è indispensabile che nel processo decisionale convergano opinioni basate su sistemi valoriali diversi, al fine di definire congiuntamente l'ordine di priorità. Questo processo può portare ad un apprendimento interattivo, perché strutture cognitive messe a confronto tramite meccanismi di costruzione di senso, possono modificare le mappe mentali, le convinzioni, i pregiudizi, e possono ridurre le differenze alla base di quei sistemi valoriali. Bateson (in Kooiman, 2009: 832) definisce l'apprendimento a livello meta "*deutero-learning*": apprendere sull'apprendimento. A questo livello è infatti fondamentale che ci si interroghi sulle norme e i valori di riferimento, e affinché questo tipo di apprendimento diventi permanente nel processo di *governance*, è fondamentale incoraggiarlo e pianificarlo tramite meccanismi e tecniche specifiche, come quelle di *consensus method*.

Andersen (2016) nel suo studio sulla potenzializzazione dell'amministrazione

pubblica, introduce un nuovo concetto: il contratto di secondo ordine, al fine di comprendere come lo Stato metagoverni le arene di *governance*. La *metagovernance* apre spazi di dialogo che, secondo l'autore, si discostano dalle classiche forme di regolamentazione come i contratti.

La *metagovernance* opera attraverso l'uso di contratti di secondo ordine. In parole povere, i contratti di secondo ordine riguardano il modo in cui i contratti tradizionali trasformano il secondo ordine impegnando le parti interessate in impegni futuri reciproci (La Cour, Andersen, 2016: 906).

E' tramite quindi i contratti di secondo ordine che viene organizzata l'arena di *governance* all'interno della quale le parti interessate vengono indirizzate, dallo Stato nel ruolo di metagovernatore, verso un nuovo terreno di governabilità condivisa (continuando a mantenere la loro autonomia).

Dagli anni '80 molte delle relazioni nel settore pubblico sono state contrattualizzate: la pubblica amministrazione ha iniziato a contrattualizzare sia verso l'interno (con le istituzioni inferiori) che verso l'esterno (tramite privatizzazione ai terzi). Il cambiamento rispetto al passato sta nel fatto che la *metagovernance* non considera più il contratto come la manifestazione scritta di una promessa del raggiungimento di risultati futuri. Il contratto di secondo ordine viene inteso come "promessa sulle promesse" (La Cour, 2016: 910). Andersen (2016: 253) vede nelle partnership una forma di contratto di secondo ordine e le intende come "promesse circa il fatto che i partner entreranno in una relazione contrattuale futura". Ne deriva che le partnership nascono per gestire il fatto che tutti gli elementi che costituiscono una promessa sono soggetti al cambiamento in futuro. In altre parole, i contratti di secondo ordine sono incentrati sulla definizione di precondizioni e premesse alla base delle promesse future. Questo modo di intendere i contratti cambia quelle che Luhmann (in Andersen, 2016: 256) distingue come le tre dimensioni del significato: temporalità, socialità e fattualità (in questo caso delle obbligazioni). Per quanto concerne la temporalità, questa passa da essere intesa come presentificazione del futuro (nei contratti di primo ordine) al futuro del futuro: il contratto di secondo ordine disegna un quadro di premesse per la collaborazione di potenziali impegni futuri, all'interno delle quali potrebbero emergere nuove responsabilità e visioni. Questo è ciò che porta con sé la logica della *metagovernance*, in quanto è orientata verso la creazione di spazi interattivi di *governance*, di progettazione orientata allo sviluppo, e lo sviluppo "è definito da prospettive indecise per il futuro" (La Cour, Andersen, 2016: 915). Per quanto concerne la dimensione fattuale, mentre i

contratti di primo ordine riguardavano scambi concreti, basati cioè su una esplicitazione specifica di ciò che deve essere scambiato, i contratti di secondo ordine non danno priorità a questa dimensione. La *metagovernance* sposta la priorità sulla dimensione temporale perché ciò che viene considerato oggetto di scambio sono le potenzialità di sviluppo. “Una partnership non riguarda il caso o i fatti in sé stessi (problemi, responsabilità, consegne) bensì l’impegno per una prospettiva particolare su casi e fatti che non esistono ancora” (Andersen, 2016: 257). Per questo, nei contratti di secondo ordine non è possibile specificare i dettagli fattuali, perché non esistono ancora. Per quanto riguarda infine la dimensione sociale, c’è un cambiamento radicale rispetto ai contratti di primo ordine, in quanto ciò che un soggetto promette in una partnership è di ricreare le condizioni di partnership così da riproporsi come partner anche in futuro. Nella dimensione sociale quindi, un contratto di secondo ordine rappresenta una promessa di collaborazione tra partners che evolvono insieme e autonomamente.

La *metagovernance* quindi riconosce la libertà degli attori di condividere la responsabilità dell’arena di *governance*, e rappresenta il tentativo di “formulare obblighi reciproci riguardanti l’autorealizzazione dei singoli partners in quanto responsabili e pertinenti alla *governance* interattiva” (La Cour, Andersen, 2016: 917).

#### ***1.2.4 La reattività della metagovernance ai fallimenti della governance***

Ogni forma di *governance* e ogni combinazione dei diversi dispositivi di *governance* presenta degli elementi che ne individuano la complessità e che inducono ad un potenziale fallimento. Ci sono infatti almeno due tipologie di fallimento possibili: il fallimento di una particolare forma di *governance* e il fallimento della *governance* che intreccia diversi particolari meccanismi di *governance* (Jessop, 2002).

Nella *governance* gerarchica la molteplicità dei livelli di governo e la divisione delle competenze a livello territoriale spesso generano divergenze; ad ogni livello, ministeri diversi che condividono ambiti complessi di multi-policy, o addirittura unità dello stesso ministero, possono perseguire interessi diversi o contrastanti. Inoltre, come ormai assodato, se non mediati, i connotati di autorevolezza, comando e controllo tipici di questa forma di *governance* non sono adatti a far fronte alla complessità di ambienti turbolenti e dinamici. In secondo luogo, nella *market governance*, nonostante questa abbia come obiettivo e principio cardine quello di perseguire il bene pubblico, le pratiche di gestione alla base della logica del mercato possono ampiamente distorcere i

risultati (Steurer, 2013). In aggiunta, secondo Jessop (2002) una fonte di fallimento inerente questa forma di *governance* sta nella natura del capitalismo che si basa su un equilibrio instabile e contraddittorio tra modelli organizzativi mercificati e non mercatizzati. In terzo luogo, la *governance* della rete presenta il rischio di conflittualità insito nelle dinamiche di scambio delle risorse; può fallire nell'obiettivo di includere di tutti i soggetti interessati o di accogliere le istanze delle parti; di contro, il processo decisionale multi-attore se non controbilanciato rischia di essere incapace di perseguire obiettivi in modo efficace. Jessop (2002), analizzando i vari tentativi di *governance*, ritiene che molti di questi tentativi siano inclini al fallimento a causa di una scarsa conoscenza approfondita dell'oggetto della *governance* da parte dei vari soggetti e soprattutto delle connessioni causali che influenzano l'oggetto di *governance*. In un sistema complesso questo chiama in causa il problema della governabilità, e cioè della questione se l'oggetto della *governance* sia effettivamente gestibile.

Molti teorici sulla *governance*, tra cui Sorensen (2014) si concentrano principalmente sulle reti, essendo queste ad oggi la forma di *governance* più diffusa. Per migliorare l'efficacia, l'efficienza, la qualità democratica e quindi l'inclusione dei soggetti interessati (per varie ragioni) dal processo decisionale, e, la capacità innovativa della *governance* pubblica, le reti devono essere "gestite". La capacità di una rete di *governance* di migliorare l'efficacia e l'efficienza del processo dipende da diversi elementi. In primis, dipende dalla misura in cui attiva e sfrutta (senza consumarle) tutte le risorse a disposizione. In secondo luogo, dipende dalla capacità delle reti di adattarsi alle turbolenze dell'ambiente. Infine, dipende dalla capacità della rete di delineare un quadro di norme condiviso, che a sua volta può dipendere (come vedremo) dalla condivisione di valori, nonché dalla rispondenza fiduciaria e dal capitale sociale (Sorensen, 2009, Bertin, 2019). Ma se le reti vengono governate con strumenti classici di gerarchia e comando, il loro funzionamento è compromesso. Al contrario, è necessaria una *governance* deliberata, statuita e attenta delle reti di *governance*. In altre parole, "le reti di *governance* devono essere meta-governate al fine di contribuire all'efficace governo della società" (Sorensen, 2009: 243).

Un elemento centrale nella determinazione di una *governance* più efficace è nel coinvolgimento degli attori. Infatti come anticipato, l'efficacia di una *governance* dipende dalla capacità di attivare tutte le risorse, competenze, conoscenze disponibili all'interno delle reti. Per fare questo è indispensabile che nella definizione e ridefinizione continua della rete, vengano inclusi tutti i soggetti che possono contribuire allo sviluppo di soluzioni appropriate e al raggiungimento degli obiettivi. Il primo

obiettivo della *metagovernance* è quindi quello di creare un meccanismo grazie al quale assistere gli attori nella individuazione delle risorse fondamentali al perseguimento degli obiettivi, e far emergere le interdipendenze tra i loro bisogni, in modo tale da facilitare la motivazione degli attori a condividere le risorse e a lavorare insieme (Sorensen, Torfing, 2014). Scharpf ritiene che un secondo fattore possa essere il passaggio da un coordinamento imperativo ad un coordinamento positivo o negativo delle reti. Il coordinamento negativo consiste nell'impedire che gli attori impegnati in attività correlate possano danneggiarsi a vicenda. Il coordinamento positivo invece si basa su un comportamento pro-attivo, poiché consiste in un incoraggiamento degli attori a cooperare e a lavorare insieme al fine di raggiungere gli obiettivi. Se nel primo caso quindi il compito del *metagovernor* sarà quello di definire una serie di vincoli che evitino il danneggiamento reciproco tra gli attori, nel caso del coordinamento positivo il meta-governor sarà impegnato a incoraggiare il dialogo continuo, attraverso per esempio tecniche di costruzione di senso condiviso che permettano agli attori di rivedere e ridefinire le proprie strutture cognitive, i propri valori, le proprie convinzioni tramite il confronto, e di riconoscere quindi un possibile allineamento tra i loro obiettivi che li induce a collaborare maggiormente (Sorensen, Torfing 2014; Bertin, 2011).

In secondo luogo, negli ultimi anni, sono cresciuti i dibattiti sulle implicazioni democratiche delle varie combinazioni di forme di *governance*. Il passaggio da un unico centro decisionale (che coincideva con il decisore politico democraticamente eletto) a un processo decisionale multi-attore può sollevare alcune questioni, tra cui l'incapacità delle reti di *governance* di godere di alta legittimità democratica. Queste riflessioni vengono approfondite in vari lavori di Eva Sorensen e Jacob Torfing (2006, 2009, 2012).

Prima di tutto, è indispensabile fare una premessa: le reti di *governance* possono contribuire ad un miglioramento democratico della *governance* solo se le reti sono esse stesse democratiche. Questo può essere vero nella misura in cui le reti sono "democraticamente ancorate alla democrazia rappresentativa, alla democrazia organizzativa, a un pubblico democratico e a una serie di norme e regole democratiche che regolano l'interazione tra i partecipanti alla rete" (Sorensen, Torfing, 2009: 244). L'ancoraggio democratico richiama metaforicamente alla presenza di alcuni collegamenti tra il processo decisionale della *governance* interattiva e una serie di elementi tipici che conferiscono ad un soggetto legittimità democratica. E' evidente che nelle democrazie rappresentative il primo elemento di ancoraggio democratico deve manifestarsi in una presenza nella rete di *governance* di politici democraticamente eletti



e, più precisamente, in un monitoraggio da parte di questi dei processi decisionali che si svolgono all'interno della rete di *governance*. Anche in questo caso, il controllo non può essere di tipo gerarchico: si ritiene che un abile esercizio di vari strumenti di *metagovernance* possa rendere le reti di *governance* ancorate democraticamente. Questo può manifestarsi in una definizione istituzionale di regole, norme e procedure che influenzano il processo decisionale; nell'individuazione di una direzione comune degli obiettivi e nella strutturazione (mai fissa ma sempre soggetta a rivalutazione) di un quadro di monitoraggio e valutazione delle varie operazioni di *governance* degli attori; nella gestione dei processi che mira a ridurre la potenziale conflittualità tra gli attori, a migliorare l'efficacia del processo decisionale, a responsabilizzare gli attori; nella partecipazione diretta da parte degli attori politici eletti all'interno delle reti di *governance* al fine di influenzare il *frame* di condizioni all'interno delle quali si sviluppa il processo. Affinché questa logica abbia successo e sia accettata all'interno della rete è indispensabile un mix tra forme *hands-on e hands-off* di *metagovernance*. E' indispensabile infatti evitare sia forme eccessive di regolamentazione sia forme deboli di sotto-regolamentazione, in quanto le prime sarebbero rifiutate dai membri della rete, e le seconde condurrebbero ad una scarsa governabilità della *governance* della rete. In secondo luogo, la legittimità democratica di una rete di *governance* dipende dalla presenza all'interno del processo decisionale di tutti i portatori di interessi che sono colpiti da quelle decisioni. Questa interpretazione di rappresentanza democratica si rifà alle teorie pluraliste e associative della democrazia di Dahl e Hirst (Torfing, Peters, Pierre, Sorensen, 2012: 195), che considerano i gruppi, colpiti da un particolare processo, coinvolti di diritto nelle decisioni che li riguardano. Il livello quindi di legittimità democratica è influenzato dalla capacità dei soggetti presenti nella rete di *governance* di rappresentare gli interessi di particolari gruppi.

In terzo luogo, la legittimità delle decisioni frutto di un processo politico multi-attore dipende anche dal modo in cui si sviluppa l'interazione fra i membri e principalmente dalla definizione condivisa delle norme e dalla conformità reciproca alle regole di condotta. La capacità di una rete di *governance* di rafforzare la legittimità democratica dipende, in altre parole, dalla misura in cui le decisioni vengono prese dagli attori in modo congiunto e in conformità con valori e norme condivise (Sorensen, Torfing, 2017).

Nello studio sulla *metagovernance* "Interactive *governance*. Advance the paradigm" (Torfing, & al., 2012) gli autori individuano tre principi fondamentali che dovrebbero essere tradotti in regole di condotta all'interno dell'arena di *governance* al fine di

migliorarne l'ancoraggio democratico. In primis, si ritiene indispensabile che tutti gli attori che rappresentano i vari interessi in gioco siano egualmente inclusi, quindi, per fare questo, si dovrebbe istituzionalizzare un dibattito di discussione che garantisca l'ascolto delle varie istanze sollevate; il secondo principio richiede la costituzione di forme di deliberazione democratica all'interno della rete, ove tutti i membri possano esprimere le loro opinioni all'interno del processo decisionale. Infine la terza norma richiede ai membri della rete reattività e riflessività nella definizione e ridefinizione degli attori, e quindi procedure e meccanismi che inducono i membri a sforzarsi per rinnovare e migliorare il funzionamento democratico della rete (Torfing, Peters, Pierre, Sorensen, 2012).

Dunque, a causa della crescente complessità della *governance* pubblica, l'obiettivo della *metagovernance* in questo caso sarà quello di istituzionalizzare meccanismi di dialogo che facilitino la comunicazione tra il governo formale (che può favorevolmente rivestire il ruolo di metagovernor) e le reti di *governance*, al fine di prendere decisioni politiche consapevoli, ben informate, e rispondenti anche ai criteri di legittimità democratica delle reti (Sorensen, Torfing, 2017).

Sorensen (2014) e Sorensen & Torfing (2012, 2017) individuano infine nella *metagovernance* e nell'apprendimento reciproco al meta-livello la possibilità di stimolare lo sviluppo di processi politici innovativi, in grado di migliorare la *performance* pubblica. Quattro fattori contribuiscono a spiegare la sopravvenuta importanza dell'innovazione pubblica all'interno delle arene di *governance*.

Prima di tutto, l'innovazione pubblica è l'unica che consente di fornire più e migliori servizi pubblici ad un costo inferiore. In secondo luogo, la proliferazione di *wicked problems* svela sempre di più la debolezza delle soluzioni standard e richiama alla nascita di soluzioni innovative che si sviluppano grazie al virtuoso dialogo di diverse competenze. Il terzo fattore è l'indebolimento della democrazia rappresentativa e della fiducia dei cittadini nei confronti dei politici eletti: sono richieste dai cittadini sempre più soluzioni che permettano anche ai governati di intervenire direttamente nel governo della società (co-produzione). Tipici approcci di meta-governo sono considerati a tal proposito anche la co-pianificazione, la co-creazione e la co-gestione: la letteratura che approfondisce tali argomenti riconosce che i cittadini sono da considerare, tra le parti interessate, nella partecipazione diretta alla produzione di beni e servizi pubblici (Bertin, 2009). In particolare Vooberg (in Bertin, 2009: 48) distingue tre diverse tipologie di intervento che potrebbero interessare il cittadino. *In primis*, il ruolo del cittadino può essere quello di co-responsabile del servizio pubblico: in questo caso il

cittadino collabora, sotto la guida delle organizzazioni pubbliche, nella produzione dei beni pubblici. Il secondo ruolo che può rivestire il cittadino è quello di co-designer: i cittadini vengono coinvolti nella co-pianificazione dei servizi. Infine, il cittadino può rappresentare l'iniziatore del processo a cui poi segue il governo (Bertin, 2009).

Il quarto fattore che evidenzia l'importanza dell'innovazione pubblica sono le pressioni concorrenziali tipiche del fenomeno della globalizzazione, che pongono i governi occidentali nella condizione di dover migliorare il funzionamento del sistema di *welfare*. Il modo in cui gli attori pubblici rispondono a questi fattori non è scontato e dipende da come le pressioni vengono gestite e dalla capacità del governo di affrontare le nuove sfide. Una strategia di *metagovernance* volta a migliorare e promuovere l'innovazione pubblica si basa sulla collaborazione degli attori. "L'innovazione pubblica può essere definita come uno sforzo più o meno intenzionale per progettare, realizzare e diffondere nuove politiche, servizi, organizzazioni e procedure pubbliche che interrompono le pratiche consolidate e il pensiero convenzionale" (Sorensen, Torfing, 2017). La collaborazione stimola l'innovazione perché sfrutta le differenze: è lo scambio tra attori che provengono da sistemi valoriali, culture organizzative, prospettive, esperienze diverse che porta più facilmente alla creazione di qualcosa di nuovo. Quindi al fine di stimolare processi di innovazione, i *metagovernors* devono garantire diversità nelle arene di *governance*. La diversità infatti aiuta ad evitare la visione univoca del problema, a cercare soluzioni creative e "situazionali", e soprattutto ad aumentare la tolleranza e la capacità di reattività verso la complessità. È importante sottolineare che anche in questo caso il compito del *metagovernor* è quello di creare un ambiente positivo basato sulla fiducia tra i membri in modo che questi possano sentirsi liberi di esprimere le proprie opinioni, mettere in discussione pregiudizi e distorsioni della realtà. Ancora una volta, nella logica della *metagovernance* risulta centrale quindi la presenza di tecniche di costruzione di con-senso, orientate a facilitare la discussione in modo costruttivo e a ridurre la possibilità di antagonismi distruttivi. È quindi importante che il *metagovernor* catalizzi l'attenzione durante la discussione sul pensiero fuori dagli schemi e sull'apprendimento trasformativo. Questo tipo di processi rafforza il legame e la fiducia tra i membri della rete perché spesso per trovare soluzioni appropriate è necessario porsi in un punto di vista di analisi del problema diverso dal proprio. Per fare questo il *metagovernor* deve fornire input perturbanti che stimolino la riflessione critica e creativa.

## Conclusioni

L'analisi delle dinamiche inerenti i sistemi interni ed esterni hanno condotto a definire la complessità come chiave di lettura della nostra società. Questi processi hanno portato un numero sempre maggiore e più diversificato di attori a trovarsi coinvolti nella gestione delle arene di *governance*, nonché la sempre più numerosa costituzione di ambiti di *multi-policy* caratterizzati da interdipendenza delle competenze, data la differenziazione dei contesti sociali e la turbolenza degli ambienti. Queste criticità hanno dunque messo in discussione la considerazione delle tipiche forme di *governance* (mercato, gerarchia, rete) come panacee, e hanno condotto molti studiosi della *governance* a interrogarsi sulla loro gestibilità e governabilità. Le molteplici ipotesi di fallimento della *governance* dovute all'inefficacia e inefficienza dei processi decisionali, alla debolezza dei processi di coinvolgimento degli attori, alla scarsa capacità di reazione delle organizzazioni alle sfide dell'ambiente in termini di innovazione pubblica e sociale, hanno dunque confermato la necessità di gestire e meta-governare le arene di *governance*. Ai soggetti che operano è richiesto di assumere le caratteristiche delle organizzazioni trasformative (Bertin, 2020), vale a dire che integrino nelle proprie capacità gestionali quella di intendere il cambiamento come una componente strutturale del proprio *modus operandi*. Per fare questo si ritiene indispensabile che le autorità pubbliche e tutti i soggetti dell'auto-governo siano anche auto-riflessivi, verso se stessi e verso i processi decisionali delle arene di *governance*, al fine di innescare consapevolmente (a livello meta) meccanismi di costruzione di senso e di apprendimento interattivo che possano rappresentare la base per definire principi, norme e valori condivisi. Questo meccanismo deliberato di dialogo è necessario sia affinché le organizzazioni imparino a reagire flessibilmente agli stimoli ambientali (da considerare come opportunità di sviluppo) sia a rafforzare il legame tra i partecipanti delle reti. La dinamicità del sistema richiede infine alle organizzazioni di ri-calibrare la misura del tempo e di definire modalità e approcci di gestione che siano orientati al futuro del futuro. Jessop (2002) riconosce in ogni stile di *governance* una possibilità di fallimento, e si potrebbe quasi affermare che la *metagovernance* può e deve essere considerata come la forma di *governance* fallimentare per antonomasia. La *metagovernance* è infatti caratterizzata da una permanente e strutturale logica dialettica che porta ad affermare, negare e superare ogni esperienza di *governance*. Per questo, l'ironia deve essere considerata alla base di ogni forma di conoscenza al fine di vedere nel fallimento nuove opportunità di creazione.

## CAPITOLO 2

### **Water governance : da “gestione come controllo” a “gestione come apprendimento”**

#### **Introduzione**

Nel capitolo precedente oggetto principale di analisi è stato il passaggio storico e teorico dalla forma di gestione (centrale) di comando e controllo al diffondersi di gestioni pluraliste di *governance*, fino all'affermarsi dell'approccio multiprospettico, multiscalare e auto-riflessivo della *metagovernance*. Alla base dell'evoluzione delle forme di gestione pubblica abbiamo individuato l'aumento della complessità sistemica e il proliferare di quelli che Rittel & Webber (Roberts, 2001) hanno definito come “problemi malvagi” i quali richiedono per la loro strutturale complessità una prospettiva che sappia coniugare l'interdipendenza della auto-regolamentazione dei singoli portatori di interessi e la condivisione di una *vision* dell'insieme degli attori. Questo ha portato alla consapevolezza, di gran parte degli autori della letteratura, che non soltanto il tradizionale approccio di comando e controllo non sia più idoneo, ma che nessun attore, pubblico o privato, sia in grado da solo di governare la società e le questioni ad essa inerenti.

Dato l'obiettivo di ricerca presentato nell'introduzione di questa tesi di studiare il sistema di *governance* della laguna di Venezia, le pagine che seguono spostano il focus sulla *governance* dell'acqua, tema di alta complessità che sta interessando soprattutto negli ultimi due decenni tutta la comunità internazionale. In questo capitolo si afferma che la gestione dell'acqua può essere considerato un problema complesso e “persistente” (Rutger van der Brugge & al., 2005: 165) in quanto la sua contestualizzazione è profondamente radicata all'interno delle strutture e delle istituzioni sociali. L'acqua, come risorsa da gestire in tutte le sue manifestazioni all'interno di un ecosistema, chiama in causa molteplici attori, valori e funzioni. Di conseguenza, gli *stakeholders* che sono coinvolti dal problema, spesso appartenenti a culture organizzative diverse e con interessi anche contrastanti, sono molteplici. Almeno tre sono le motivazioni che ci spingono a considerare la gestione dell'acqua come un problema complesso e un problema di *governance*. *In primis* perché la gestione

dell'acqua riguarda ogni forma di acqua (acqua piovana, acque sotterranee, acque superficiali, acqua di mare) e le questioni ad essa legate (domanda e fornitura di acqua, qualità biologica delle acque, gestione delle opere idrauliche, trattamento delle acque reflue e alterazione del ciclo idrogeologico). In secondo luogo, l'acqua svolge diverse funzioni per la nostra società: una funzione economica in quanto al centro di attività come la navigazione e l'agricoltura; una funzione sociale in termini di controlli di sicurezza della qualità biologica delle acque e di fornitura di acqua potabile; infine una funzione ecologica per il sostegno e la preservazione degli ecosistemi. In terzo luogo e di conseguenza a quanto detto, l'acqua rappresenta valori diversi, spesso inconciliabili in una scala di priorità se non posti nella condizione di dialogare: un valore economico legato al valore di utilità dell'acqua, un valore ecologico che si esprime nei servizi di preservazione e regolazione dell'acqua negli ecosistemi, e un valore sociale legato al significato culturale e ad una dimensione emotiva dell'acqua (Rutger van der Brugge & al., 2005).

Dato che il settore idrico è parte integrante del sistema globale, la *governance* dell'acqua non sarà immune dai rapidi cambiamenti che si stanno verificando negli ultimi anni, primi fra tutti quelli relativi più in generale alla *governance* ambientale dovuti agli effetti del cambiamento climatico. Si ritiene convintamente, dai primi anni del duemila, che la *governance* dell'acqua dovrà cambiare molto più rapidamente nei prossimi anni di quanto non ha fatto negli ultimi due secoli, per affrontare le crescenti incertezze economiche, idrologiche e tecnologiche del futuro, ma soprattutto per garantire un'offerta equa di servizi idrici e una gestione sostenibile di opere idrauliche (Biswas & al., 2010).

Data la specificità del governo delle acque di Venezia, ed essendo di per sé la *governance* dell'acqua un problema complesso, soggetto ai molteplici mutamenti dell'ambiente circostante, cardine di diversi interessi di numerosi attori appartenenti a logiche di regolazione e a livelli di scala diversi, riguardando ambiti di decisione/ azione/ valutazione di natura diversa (politico-amministrativi, ecologici-ambientali, ingegneristici), nelle pagine successive ci si focalizzerà sulle connotazioni di questo importante ambito di multi-policy, sulle evoluzioni degli approcci che ad oggi sono centrali nella “*water governance*” e infine sui risultati di uno studio di una importante ricercatrice del settore, Claudia Pahl-Wostl (2019), inerente l'applicabilità della prospettiva della *metagovernance* in alcuni Paesi interessati da questa tematica.

## 2.1 Evoluzione e contestualizzazione della *water governance*

Al fine di comprendere l'evoluzione e le caratteristiche che riguardano le questioni idriche è fondamentale rifarci ad alcune definizioni che precisano i temi che verranno successivamente trattati. Che cosa s'intende con *governance* dell'acqua? E con gestione dell'acqua si esprime lo stesso concetto? La *governance* dell'acqua è "la funzione sociale che regola lo sviluppo e la gestione delle risorse idriche, la fornitura dei servizi idrici a diversi livelli della società, e guida la risorsa verso uno stato desiderabile e lontano da uno stato indesiderabile" (Pahl-Wostl, 2015: 25). Si può quindi dedurre da questa definizione che la nozione di *governance* dell'acqua è complessivamente inclusiva di tutti quei processi intorno ai quali opera la gestione dell'acqua. Con quest'ultima infatti si intende la complessità delle attività di analisi, monitoraggio e valutazione delle risorse idriche, nonché l'insieme delle misure volte a mantenere lo stato di una risorsa idrica negli standard desiderabili (Pahl-Wostl, 2015). La *governance* dell'acqua e la gestione dell'acqua sono dunque questioni interdipendenti perché è solo tramite processi di *governance* efficaci e inclusivi del territorio che tale gestione, tramite azioni e strumenti pratici contestualizzati, è sostenibile nel lungo periodo (Tortajada, 2010). Farrelly sostiene che la maggior parte delle problematiche che ostacolano il buon coordinamento dei vari soggetti che *governano* insieme una risorsa, come l'acqua, sono per lo più istituzionali, sistemici, relativi cioè alla capacità inter-organizzativa e alla condivisione di regole: sono quindi principalmente ostacoli socio-istituzionali piuttosto che tecnici (Neto, 2016).

Per diversi decenni la progettazione dei sistemi di *governance* dell'acqua è stata caratterizzata dal susseguirsi dell'imposizione di semplicistiche panacee istituzionali e tecnologiche (Pahl-Wostl, 2019). Prima la presenza di forti agenzie governative e apparati burocratici e tecnici, poi l'emergere dei mercati dell'acqua, infine il coinvolgimento e la gestione organizzata degli utenti, hanno rappresentato tentativi di gestione dell'acqua univoci e separati, spesso presentati come replicabili in contesti diversi, che non consideravano la variabilità di applicazione dei modelli data dalle situazioni locali (Meinzen-Dick, 2007).

Negli anni 60' e '70 la *governance* dell'acqua si presentava infatti come incentrata sul forte ruolo svolto dal governo centrale che, come tradizionalmente avveniva nella maggior parte degli ambiti di policy, operava tramite la forma di comando e controllo,

centralizzazione gerarchica e pianificazione, con un approccio tipicamente burocratico e tecnico; la società civile non partecipava attivamente ai processi di definizione delle politiche. Nel corso degli anni si è dimostrato che molti dei sistemi statali operanti in questo settore non erano in grado di garantire prestazioni efficaci ed efficienti nella fornitura di servizi idrici. L'approccio tecnocratico, che si basa sull'ipotesi che esista un livello di *governance* appropriato per la gestione di un problema, e che mira all'oggettività dell'analisi basandosi sulla sola conoscenza fattuale, si è rivelato negli anni insufficiente per la gestione sostenibile e inclusiva di questo settore. Alle questioni idriche venivano infatti applicati principi e modelli di progettazione standardizzati trascurando il monitoraggio e la riflessione critica sui livelli di efficacia ed efficienza nel lungo periodo (Pahl- Wostl, 2015; Meinzen-Dick, 2007). Un tale approccio richiede che l'ambiente non sia soggetto a cambiamento e che sia dunque altamente prevedibile e stabile. In passato infatti, le soluzioni tecnologiche adottate si sono dimostrate efficienti solo in quei casi dove era possibile isolare il singolo problema ambientale: un esempio può essere la crescente sofisticazione degli impianti di trattamento delle acque reflue in risposta ai problemi legati all'igiene e all'inquinamento dell'ambiente (Pahl-Wostl & al., 2007).

Alla fine degli anni '80 come anticipato nel precedente capitolo, la forma di centralizzazione gerarchica ha ceduto il posto al decentramento, che è diventato il principio guida anche delle riforme della gestione idrica. Con l'affermarsi del principio di sussidiarietà, il processo decisionale e le responsabilità sono passate alle organizzazioni governative di livello inferiore e, affiancandosi al principio della decentralizzazione anche quello della deregolamentazione e della privatizzazione, il settore privato è emerso come nuovo soggetto operante nel settore. Gli approcci basati sul mercato avrebbero dovuto infatti rimediare all'incapacità dei governi di fornire servizi idrici adeguati, efficaci ed efficienti. Gli enormi costi delle infrastrutture, anche nei Paesi sviluppati, hanno stimolato il coinvolgimento del settore privato, anche al fine di attrarre fonti esterne per finanziare le infrastrutture. Un esempio a tal proposito è stata l'approvazione della direttiva 91/271/CEE che ha fissato standard per il trattamento delle acque reflue urbane, che hanno rappresentato per molti Paesi europei una spinta alla privatizzazione. Ma anche quest'ultima ha finito per deludere le aspettative che vi erano state riposte, soprattutto perché non ha comportato un miglioramento della gestione sistemica dell'acqua. In molti Paesi si sono verificati casi di corruzione o di gestione poco sostenibile delle risorse, a causa della scarsa regolamentazione e della



presenza di élite del settore alla ricerca di rendita. In aggiunta le risorse idriche, come la maggior parte delle risorse comuni, non si prestano alla gestione privata, avendo in gran parte le caratteristiche dei monopoli naturali (Pahl-Wostl, 2015; Pahl-Wostl, 2017).

Dagli anni duemila, gruppi di comunità e associazioni di utenti dell'acqua hanno iniziato a prendere parte al processo decisionale delle questioni idriche: si registra un cambiamento, tuttora in via di sviluppo, del ruolo dello Stato da attore centrale a partecipante di una comprensione più globale della *governance* dell'acqua (Pahl-Wostl, Knieper, 2014). A seguito della crescente consapevolezza dell'incapacità dei singoli approcci di gestire le questioni legate a questa risorsa, negli ultimi anni tali argomenti hanno suscitato maggiore interesse sia negli *stakeholders* che nei media, e l'acqua è stata spostata in alto nelle agende politiche nazionali e internazionali. Ciò che preoccupa e che viene però sottolineato da molti studiosi del settore è la scarsità di analisi valide, complete e obiettive di studi di casi, dai quali si possano individuare episodi di "buona *governance*" (Biswas & Tortajada, 2010).

L'ultima ricerca e le evoluzioni del dibattito internazionale evidenziano però che l'indirizzo verso cui la *governance* dell'acqua si sta dirigendo è quello di una maggiore integrazione. La gestione dell'acqua, la *governance* dell'acqua, le politiche che riguardano il settore idrico non sono più separati. Senza integrare la gestione dell'acqua all'interno delle altre politiche territoriali, senza quindi attuare un quadro di *governance* sul territorio, è improbabile che qualsiasi intervento possa essere efficace nel lungo periodo. E' richiesta una maggiore comprensione della scala più ampia e del contesto all'interno del quale è incluso un'intervento a seguito di un evento o su una infrastruttura idrica. E' indispensabile che i processi di pianificazione della *governance* dell'acqua siano integrati, sia orizzontalmente che verticalmente. E' fondamentale l'integrazione tra settori adiacenti, così come è necessaria l'integrazione tra i diversi livelli di analisi e di azione (locale, regionale, centrale e sovranazionale). Infine, data la complessità del settore idrico, è richiesta una conoscenza interdisciplinare che deriva dal confronto sistematico, strutturato e istituzionalizzato di competenze di attori di formazione diversi e provenienti da ambiti anche apparentemente lontani. Pertanto,

la gestione dell'acqua non è solo una questione tecnica; è una questione sociale e politica e quindi richiede un approccio integrato multi-livello che coinvolga tutti gli attori, e per il quale esiste un riconoscimento universale della necessità di un approccio integrato, orientato alla sostenibilità, dal punto di vista ecologico ed economico (Neto, 2016: 39).

### **2.1.1 Rapporto tra la gestione dei regimi idrici e sostenibilità**

Da questa prima introduzione del tema è possibile individuare la necessità di contestualizzare la definizione di *water governance* all'interno del più ampio concetto quadro della *environmental governance* e, di conseguenza, del legame tra *governance*, sostenibilità e sviluppo.

Il concetto di sviluppo sostenibile, emerso alla fine degli anni '80 (proprio come quello di *governance*), è un concetto tuttora in evoluzione, non maturo e non chiaramente definito. Nel 1987 la Commissione Brundtland, nella relazione *Our common future*, definì lo sviluppo sostenibile come quello sviluppo capace di “soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni” (Van Zeijl-Rozema & al., 2007: 1). Focalizzandoci soltanto sugli aspetti che interessano la nostra discussione, la definizione di sviluppo sostenibile fa riferimento a tre principi normativi: la sostenibilità fisica, l'equità globale e l'equità generazionale, cioè l'esigenza di tutelare i sistemi naturali che sono di supporto vitale per l'essere umano, in modo da assicurare il soddisfacimento dei bisogni essenziali ora, dopo, qui e lì (Christopoulos & al., 2012: 305). Questo concetto viene considerato da molti un concetto complesso perché al suo interno “tutto è connesso a tutto e richiede il contributo di diverse discipline scientifiche” (Van Zeijl-Rozema & al, 2007: 3).

Trascurando i dibattiti sulla vaghezza di questa definizione, nel corso degli anni il concetto si è andato ancorando su tre dimensioni d'analisi: la dimensione economica, quella sociale e quella ambientale, riferite a tutte le scale, dal locale al globale. In altre parole, si è compreso che lo sviluppo economico, quello sociale e la protezione ambientale sono tre pilastri di un'unica forma di sviluppo (sostenibile), che è l'unico in grado di soddisfare i bisogni della totalità delle generazioni presenti senza limitare le opportunità delle generazioni future. Pertanto la dimensione ambientale non può più essere considerata come separata dalle azioni, dai comportamenti, dalle ambizioni umane: lo sviluppo sostenibile riguarda l'effettiva integrazione di diverse considerazioni (Kates & al, 2005; Kemp & Parto, 2005). In sintesi, il legame che sta alla base dello sviluppo sostenibile è quello tra due componenti: l'ambiente e lo sviluppo. Più precisamente, lo sviluppo sostenibile intreccia il concetto di sostenibilità, ereditato dalle scienze naturali, con quello di sviluppo, non inteso soltanto come crescita economica, ma progresso dei sistemi umani. La sostenibilità, altro concetto a cui ci

riferiremo d'ora in poi come centrale per la nostra analisi, può essere inteso come la condizione di equilibrio tra le attività umane e l'ambiente fisico e può essere definita come “salvaguardare le funzioni vitali (possibili usi) dell'ambiente fisico biotico e abiotico di fabbricazione non umana che include i sistemi di supporto vitale dell'umanità, di cui gli ecosistemi fanno parte e da cui gli esseri umani dipendono completamente” (Hueting e Reinders in Van Zeijl-Rozema & al., 2007: 4). Sebbene i due concetti siano spesso usati come sinonimi, è importante riconoscere e sottolineare la dimensione locale e specifica del significato di sostenibilità, rispetto al concetto di sviluppo sostenibile, che come abbiamo visto ha una prospettiva di successo anche globale (Van Zeijl-Rozema & al., 2007).

Ma qual è il legame tra *governance* e sviluppo sostenibile (e quindi sostenibilità)? “La *governance* è vista come un mezzo per guidare il processo di sviluppo sostenibile” (Van Zeijl-Rozema & al., 2007: 1), in altre parole: lo sviluppo sostenibile non può essere raggiunto senza una buona *governance*. In termini di contenuto infatti, tutte le questioni di sostenibilità (tra cui la gestione dell'acqua) possono essere intese come “problemi malvagi” che richiedono dunque risposte complesse per la loro comprensione. Dal punto di vista del processo, la composita definizione stessa del concetto e degli adiacenti problemi multi-attore, multi-settore e multi-livello richiede dinamiche di *governance* che ne facilitino la gestione. Ma, date le molteplici sfumature di significato che ha assunto nel corso degli anni questo concetto, e date le varie modalità di *governance* (e le varie parti) che sono state precedentemente sconosciute come panacee, è fondamentale riconoscere anche in questo caso l'inevitabilità di un approccio pluralistico di *governance* per la sostenibilità (Van Zeijl-Rozema & altri, 2007). Come anche Kooiman (2009) affermava riferendosi più generalmente alla gestione della nostra società, “nessun singolo agente possiede le capacità per affrontare le molteplici sfaccettature, interdipendenze e scale dei problemi ambientali” (Lemos & Agrawal, 2006: 311). Ancora una volta la compresenza dei diversi attori rappresenta il tentativo di affrontare le debolezze dei singoli: l'introduzione di strumenti di *governance* del mercato nella più ampia *governance* ambientale può essere utile al fine di migliorare l'efficienza delle prestazioni dei servizi. Allo stesso modo, risulta altrettanto indispensabile l'inclusione del territorio, delle comunità e delle istituzioni locali all'interno dei processi di *governance* ambientale, potendo questi accedere ad informazioni specifiche utili alla risoluzione di problemi complessi, che sono sempre contestualizzati. Come si affermava anche nel capitolo precedente, un maggior grado di

partecipazione, su più livelli, e anche istituzionalizzato, contribuisce a migliorare il grado di legittimità e democraticità della *governance* (ambientale) (Lemos M. C., Agrawal A., 2006).

Dunque, i requisiti della sostenibilità con implicazioni per la *governance* sono molteplici e interconnessi: mantenere e proteggere l'integrità dei sistemi biofisici, migliorare i servizi e garantire la fruizione a più persone possibili, intervenire al fine di migliorare le opportunità e le possibilità di scelta degli individui presenti e futuri, ampliare il coinvolgimento e il processo decisionale. Ma in un'ottica sia di sostenibilità che di sviluppo sostenibile "ciò che risulta essere più necessario, appropriato e realizzabile dipende sempre in larga misura dal contesto" (Kemp R., Parto S., 2005: 15). Condividendo una tale assunzione, si afferma che la diversità che connota i diversi sistemi complessi socio-ambientali è un elemento cruciale. La diversità deve infatti essere considerata come una fonte di apprendimento e posta alla base dei processi di evoluzione dei sistemi: concetti, questi, che vedremo successivamente centrali nelle più evolute forme di gestione dei sistemi idrici. Da questo ne deriva che l'incertezza, nel processo di sviluppo sostenibile, è inevitabile, proprio perché questi sistemi sono multidimensionali, dinamici e caratterizzati da interdipendenza. L'ultima caratteristica di rilevanza per la *governance* è che lo sviluppo sostenibile è un processo aperto e a lungo termine, si potrebbe dire senza approdo. In altre parole, il problema dello sviluppo sostenibile non è risolvibile, solo questioni specifiche possono esserlo: questo implica che il cambiamento è un elemento strutturale anche nei sistemi socio-ecologici (Lemos & Agrawal, 2006).

Da queste riflessioni possiamo dedurre che la *governance* per la sostenibilità presenta alcune caratteristiche chiave. *In primis*, l'integrazione delle politiche: la specializzazione settoriale dovuta alla crescente differenziazione dei problemi ha contribuito a plasmare interventi su misura e risposte sempre più particolari, trascurando analisi di più ampio raggio che richiedono l'interazione tra istituzioni governative e non governative e la condivisione di una visione comune. Per migliorare l'integrazione delle politiche verticali e orizzontali la letteratura del campo ambientale offre diversi suggerimenti. Per l'integrazione verticale è fondamentale specificare gli impatti ambientali degli interventi, istituire un sistema di dialogo e la consultazione tra i vari livelli della scala, monitorare i piani d'azione e definire strategie di settore che rispondano al cambiamento. Per l'integrazione orizzontale risulta necessario che gli attori della *governance* siano coordinati e che vi siano soggetti, ad un livello superiore

incaricati del coordinamento e della supervisione del processo di integrazione (che, per quanto detto nel capitolo precedente, si potrebbe supporre essere un meta-livello). Comunicazione strutturata, procedure di risoluzione dei conflitti, valutazione dei programmi in corso sono tutti elementi che caratterizzano una buona *governance* per la sostenibilità (Van Zeijl-Rozema & al., 2007).

In aggiunta, gli elementi sui ci si deve focalizzare e che rappresentano nella letteratura il punto di svolta per l'analisi dei sistemi socio-ecologici sono i concetti della transizione, dell'adattamento e della riflessività. Una serie limitata di miglioramenti infatti possono essere ottenuti sulla base delle tecnologie attualmente disponibili. Ma a lungo termine la sostenibilità richiede piani di transizione che permettano l'innovazione del sistema. Per decenni infatti, la definizione delle politiche (in un'ottica di sostenibilità) si è basata sulla individuazione di standard di prestazioni o sulla prescrizione di alcune buone soluzioni che sono poi state standardizzate. La *governance* per la sostenibilità punta il focus su almeno due dimensioni di cambiamento: da una parte è necessaria la presenza di attori che costruiscano quadri politici votati all'identificazione di sezioni tecnologiche più innovative e sostenibili; ma poiché le innovazioni tecnologiche garantiscono un numero ristretto di miglioramenti in termini di sostenibilità, queste devono essere affiancate dall'impegno degli attori della *governance* di istituire processi sociali di co-evoluzione, processi caratterizzati dalla consapevolezza del cambiamento continuo nella formazione della rete, nelle istituzioni formali e informali. Per questo "la *governance* per la sostenibilità deve essere più anticipatoria, orientata al lungo termine, utilizzando visioni di sostenibilità e interessata all'apprendimento, all'innovazione e all'adattamento" (Kemp & Parto, 2005: 22). L'innovazione nel settore socio-tecnico implica dunque un cambiamento che va oltre la sfera delle componenti tecniche: si richiedono nuove conoscenze, nuove regole, nuovi ruoli e organizzazioni (Kates & al, 2005). Per questo, l'innovazione dei sistemi socio-ecologici è legata al cambiamento istituzionale e, punto centrale per la nostra analisi, comporta la conversione della vecchia pianificazione basata sui risultati con una pianificazione riflessiva e adattiva (Kemp &, Loorbach, 2003).

Lo Stato, il mercato e la società civile sono spesso coinvolti in relazioni orizzontali all'interno di reti, finalizzate alla definizione di priorità per interventi in un'ottica di sostenibilità. Ma la definizione degli obiettivi comuni è anche esito di un confronto tra diversi sistemi valoriali dei singoli attori e, allo stesso tempo, dipende dal contesto sociale. Come si può intuire da quanto elaborato finora, lo sviluppo sostenibile è

strettamente connesso con la società: la società evolve, e dunque anche il contesto all'interno del quale la sostenibilità si colloca evolve. Questo crea una dimensione strutturale di incertezza e aperiodicità nella definizione degli obiettivi, che però deve continuamente confrontarsi con i sistemi valoriali e culturali dei singoli attori. Per questo, gli impasse creati dall'incertezza e dai cambiamenti possono essere superati soltanto con una *governance* riflessiva, deliberativa e adattiva. “La *governance* per lo sviluppo sostenibile non è vista come il modo per raggiungere obiettivi e risultati predefiniti, ma come un processo aperto e deliberativo che aiuta ad articolare ciò che è desiderato e ciò che è desiderabile” (Van Zeijl-Rozema & al., 2007: 14).

### ***2.1.2 Dibattiti internazionali sulla water governance : l'approccio IWRM e la Direttiva quadro sulle acque***

Prima di approfondire gli ultimi studi sulla *governance* per i sistemi socio-ecologici e la loro applicabilità nel campo delle risorse idriche, è fondamentale riportare il dibattito internazionale che negli ultimi anni ha interessato l'ambito della *water governance*.

I precedenti approcci, basati principalmente sulla limitata legittimazione di panacee, si sono scontrati negli anni con problematiche sempre più frequenti che hanno riguardato questioni complesse come l'inquinamento delle acque, lo smaltimento delle acque reflue, l'approvvigionamento idrico e il controllo delle inondazioni. Come anticipato, l'incapacità di risolvere le molteplici problematiche idriche si è rivelata connessa agli approcci di gestione settoriale, alla mancanza di integrazione e di inclusione nel processo della dimensione sociale. Ma la crescente consapevolezza sulle carenze della gestione settoriale dell'acqua ha portato la comunità internazionale a creare un dibattito al fine di individuare una linea comune. E' a questo fine che si inquadra la costituzione di istituzioni come la *Global Water Partnership* (GWP), finalizzati a definire approcci integrati e olistici per la gestione delle risorse idriche. Il concetto più influente definito negli anni '90 proprio dalla GWP è quello di “*Integrated Water Resource Management*” (IWRM). GWP lo definisce come “un processo che promuove lo sviluppo e la gestione coordinati dell'acqua, del suolo e delle risorse correlati al fine di massimizzare il benessere economico e sociale risultante in modo equo senza compromettere la sostenibilità degli ecosistemi vitali” (Pahl-Wostl & al., 2005: 1). Il

concetto di IWRM, diventato centrale in tutti i tentativi di innovazione nella gestione dell'acqua, è emerso come risposta della comunità scientifica e tecnica alla richiesta dello sviluppo di approcci che tenessero conto della multidimensionalità dei problemi idrici, della necessità di istituire una *governance* inclusiva e di tenere insieme la complessità e pluralità delle diverse prospettive (Antunesa & al., 2009).

L'IWRM è un concetto che implica una gestione dell'acqua implementata a tutti i livelli di governo, simultaneamente. Pensare per esempio di poter gestire unicamente a livello locale un sistema idrico significa non considerare che eventi, elementi o dinamiche che appartengono ad una scala diversa (come il ciclo globale dell'acqua, l'uso del suolo, il cambiamento climatico, le infrastrutture tecnologiche etc) possono dispiegare i propri effetti a qualsiasi dimensione spaziale. E' per questo che la teoria IWRM, per la prima volta, non richiama soltanto a cambiamenti tecnologici, ma introduce nuove strategie di *governance*, che vedano oltre la pianificazione. Combinando i termini stessi di *Integrated water resource management* l'approccio richiama all'unificazione e alla completezza di tutte le azioni necessarie alla gestione e al controllo delle risorse idriche. La gestione è integrata quando è unificata nello spazio, negli obiettivi, nel tempo e a livello istituzionale. Si fa riferimento all'integrazione spaziale intendendo il coordinamento verticale e orizzontale tra le varie parti interessate; con integrazione degli obiettivi ci si riferisce al raggiungimento di obiettivi che interessano risorse diverse (idriche, del suolo, economiche, sociali); dal punto di vista temporale si auspica un'integrazione che implichi miglioramenti nel breve e nel lungo periodo; infine l'integrazione istituzionale richiama ad un coordinamento di politiche, visioni, programmi e misure dei vari soggetti di *governance* per il raggiungimento di obiettivi comuni (Cardwell & al., 2006). Sono infatti le istituzioni (governative e non governative) che regolano l'integrazione a diversi livelli tra i vari sottosistemi di gestione dell'acqua, ed è dunque nelle istituzioni che è richiesto prima di tutto un cambiamento (Neto S., 2016). In sintesi:

IWRM è un processo fortemente politico [...] e il riconoscimento di questa dimensione politica di IWRM porta alla necessità di adottare approcci diversi, che includono la partecipazione, la consultazione e le istituzioni politiche inclusive per consentire la mediazione degli interessi conflittuali sull'acqua. Questo processo politico inclusivo richiede che gli interessi della società civile, della gerarchia (governo), dei movimenti sociali (ONG) e del settore privato siano inclusi nel discorso sulla definizione delle politiche (Antunesa P., Kallis G., Videira N., Santosa R., 2009: 932).

Molti di questi principi della Gestione integrata delle Risorse idriche (IWRM), tra cui l'approccio partecipativo e la ridefinizione della dimensione spaziale nella gestione dell'acqua, oltre a diventare sempre più frequenti all'interno di molteplici approcci, trovano una contestualizzazione normativa all'interno della Direttiva quadro europea sulle acque (2000/60/CE), che rappresenta da anni la più importante iniziativa dell'UE nel campo idrico. La direttiva riflette un evidente cambiamento verso una comprensione più matura della *governance* multilivello. Questa iniziativa istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque: richiede, *in primis*, che tutti gli Stati membri adottino al loro interno una gestione partecipativa dei bacini idrografici; in secondo luogo si prefigge l'obiettivo di raggiungere un buono stato per tutte le acque europee. L'introduzione del bacino idrografico, definito come "l'unità geografica per la pianificazione e la gestione delle risorse idriche" (Mostert E., 2003: 932) è di evidente rilevanza. Prescrivendo la gestione dell'acqua a scala di bacino, la *Water Framework Directive* ha capovolto la crescente tendenza alla frammentazione della politica dell'acqua, in termini sia di obiettivi che di mezzi (Pahl-Wostl C., 2015).

Oltre a prefiggersi numerosi obiettivi (prevenire il deterioramento qualitativo e quantitativo delle acque, migliorarne lo stato, assicurarne un utilizzo sostenibile nel lungo periodo) la direttiva introduce un approccio innovativo sia dal punto di vista ambientale che amministrativo-gestionale, per una serie di ragioni. La gestione delle risorse idriche si basa su un'unità territoriale diversa rispetto alle strutture amministrative. L'unità territoriale di riferimento per la gestione del bacino è il distretto idrografico, che equivale a un'area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere. Per ogni distretto idrografico, lo Stato deve impegnarsi per monitorare lo stato delle acque, effettuando analisi delle caratteristiche del distretto, misurando l'impatto che le attività umane generano sulle acque sotterranee e superficiali e infine facendo un'analisi economica dell'utilizzo idrico (Mostert E., 2003). Nella gestione multi-parte dei bacini idrografici "i tradizionali confini di gerarchia, funzione, posizione, struttura, ruolo, compito e tempo spesso non sono presenti" (Craps in Tippett & al., 2005: 294). E' infatti molto frequente che le aree di interesse dei diversi *stakeholders* si sovrappongano e operino a diversi livelli di scala, portando così a situazioni obbligate di confronto e apprendimento reciproco. Inoltre, la direttiva quadro sulle acque prevede il coinvolgimento della società civile nelle varie fasi del processo di pianificazione e la partecipazione attiva dei cittadini nelle decisioni che devono essere adottate in materia. Alcuni teorici (Tippett &



al., 2005) hanno visto in questo nuovo approccio per l'attuazione delle politiche il tentativo di creare nuovi livelli di *governance* e il desiderio di migliorare l'integrazione orizzontale e verticale per migliorare l'efficacia delle politiche. La dimensione partecipativa della pianificazione ha come obiettivo quello di migliorare la qualità della gestione dei bacini, grazie alla componente locale e a quella degli esperti che partecipano al processo decisionale, nonché ad aumentare l'accettazione, la condivisione e quindi l'attuazione delle stesse decisioni. Infine, la partecipazione del pubblico ha come fine quello di incrementare la titolarità dei problemi ambientali, facilitando un processo di comprensione reciproca così come l'apprendimento sociale - tema sul quale ci si focalizzerà successivamente (Pellegrini & al., 2019).

Nonostante il loro carattere innovativo, sia la WFD che la teoria dell'IWRM hanno incontrato ostacoli, per motivazioni in parte differenti. La WFD ha riscontrato problemi, tra i tanti, nel processo di implementazione, legati ai meccanismi di esenzione per il raggiungimento di un "buono stato" per quei corpi idrici classificati come fortemente modificati, cioè corpi idrici che hanno subito profonde alterazioni morfologiche e, a causa di queste, non sono più in grado di raggiungere il buono stato ecologico. Il miglioramento dello stato ecologico richiede infatti che si compia un passaggio verso una gestione del paesaggio più olistica che si integri tra tutti i settori che influenzano gli ecosistemi acquatici: "un tale cambiamento incontra notevoli barriere poiché richiede trasformazioni significative in contesti istituzionali, reti di attori e costellazioni di potere" (Pahl Wostl, 2015: 14).

L'IWRM, a sua volta, è stato il principale paradigma per l'integrazione nella gestione idrica fino agli anni 2000, tuttavia, si sono moltiplicate le considerazioni critiche nei confronti del successo della contestualizzazione locale di questa teoria, per diverse ragioni. Biswas (2004) in un suo articolo ha riscontrato nel processo di implementazione dell'approccio diverse problematiche. Prima di tutto l'astrattezza e la scarsa operatività del concetto: non esiste una guida esaustiva per l'implementazione in generale o su come affrontare situazioni contraddittorie nell'uso delle varie risorse. In aggiunta, nell'integrazione dei diversi settori, come prima e più immediata interpretazione del concetto, si potrebbe leggere la necessità di costituire soggetti istituzionali più grandi (e quindi con un più alto grado di burocratizzazione) per gestire insieme tutti gli aspetti. Infine, una delle principali cause della non fattibilità dell'approccio, evidenziata da diversi autori, sembra essere la debole introduzione dell'elemento dell'incertezza nel processo di gestione e nel sistema stesso. Per

rispondere agli inevitabili e sempre più frequenti cambiamenti dell'ambiente naturale e sociale, e per anticipare le insicurezze conseguenti a questi cambiamenti, l'approccio IWRM deve elaborare la gestione dell'acqua in condizioni di incertezza e deve evolvere in una forma più adattativa (Pahl-Wostl & al., 2005).

### ***2.1.3 Gestione adattativa e Progetto New approaches to Adaptive Water Management under uncertainty (NeWater)***

Le criticità presentate nell'applicazione dell'approccio IWRM ne hanno limitato negli anni il successo. Un approccio integrato alla gestione delle risorse idriche è auspicabile, ma non può essere realizzato se non si punta a rendere la gestione idrica più adattabile e flessibile per renderla operativa e meno vulnerabile in situazioni di incertezza, evoluzione o presenza di eventi estremi. Ciò pone evidenti sfide agli approcci tradizionali di gestione dell'acqua ancorati al paradigma di previsione e controllo e al pilastro di soluzioni tecniche. Gli attuali sistemi di gestione dell'acqua infatti sono l'oggetto dell'evoluzione di decenni, ma per catalizzare il cambiamento verso regimi di gestione più integrati e adattativi è ora fondamentale comprendere sia le barriere sia i facilitatori che incentivano il cambiamento. A seguire è presentata la teoria della gestione adattativa e una sua applicazione nel progetto europeo NeWater. (Pahl-Wostl & al., 2007).

L'idea di gestione adattativa è originaria del campo di studio degli ecosistemi. Si basa sull'intuizione che la capacità, sia di prevedere i fattori che influenzeranno un ecosistema, sia le risposte e il comportamento dello stesso ecosistema agli eventi, è limitata. Per questo la gestione del sistema deve essere adattativa e riflessiva: “la gestione adattativa è imparare a gestire riuscendo ad imparare” (Pahl-Wostl C., 2007: 52). Affinché questo accada è richiesta l'istituzione di un processo sistematico che basa le politiche e le pratiche di gestione sull'analisi e l'apprendimento delle strategie di gestione implementate. Partiamo dalla definizione di gestione adattativa: questa è la capacità potenziale di un sistema di adattarsi, tramite cambiamenti nella sua struttura o nel suo comportamento, in modo da “accogliere” piuttosto che “contrastare” i fattori di stress esterno. Trovando una profonda connessione con quanto riportato di Andersen (2016) nel capitolo precedente, si citano le parole di Folke che descrivono la capacità di

adattamento come “la capacità di un sistema socio-ecologico di far fronte alle novità senza perdere le opzioni per il futuro” (Folke in Pahl-Wostl, 2007: 52).

Piuttosto che reagire agli impatti indesiderati del cambiamento, il sistema deve dunque assumere un comportamento proattivo: questo è possibile prima di tutto tramite una profonda comprensione di ciò che rende il sistema vulnerabile e di ciò che al contrario può facilitare la capacità di adattamento. I sistemi socio-ecologici possono tradizionalmente far fronte a una certa variabilità dell’ambiente tramite precauzioni tecniche, ma se si verificano eventi estremi che superano la capacità di protezione completa dell’infrastruttura, allora l’esito può essere disastroso. L’approccio adattativo mira pertanto ad aumentare la capacità del sistema di operare (e dunque resistere) in un numero di variazioni ambientali più alto. Invece di mirare alla protezione completa del sistema alla variabilità ambientale, vengono invece adottate soluzioni socio-tecniche affinché il sistema idrico operi nonostante sia esposto a variazioni ambientali. Nel caso delle inondazioni, per esempio, questo può comportare pensare ad un paesaggio multifunzionale con alcune zone alluvionali ripristinate e altre zone temporaneamente allagate (Pahl-Wostl, 2007).

E’ fondamentale capire prima di tutto quali fattori determinano la capacità di un sistema idrico di cambiare e adattarsi. A livello di bacino idrografico i requisiti per affrontare l’incertezza da parte di un paradigma di gestione adattativa riguardano soprattutto le informazioni e la capacità del sistema di elaborarle. Le informazioni disponibili devono sempre essere aggiornate (per esempio per segnalare i livelli di *performance* dei regimi di gestione) ma allo stesso tempo devono essere elaborate e rielaborate da parte degli attori del sistema al fine di trarne conclusioni significative. Infatti, gli attori devono saper e poter attuare il cambiamento quando l’elaborazione di nuove informazioni lo richiede (Pahl-Wostl & al., 2005).

E’ in questa direzione che si deve inquadrare il progetto europeo *NeWater (New approaches to adaptive water management under uncertainty)*. Il progetto sviluppa un quadro concettuale per ampliare la conoscenza nel settore e per costruire una metodologia completa per analizzare e implementare processi di transizione verso la gestione adattativa dell’acqua, data l’interconnessione e la complessità di questo tipo di regimi. Pahl-Wostl (2015: 28) ritiene che per una migliore comprensione dei sistemi idrici e della loro capacità di adattamento si debba fare riferimento alla nozione dei *complex adaptive systems (CAS)*, sistemi complessi caratterizzati dal “potenziale di auto-organizzazione, adattamento, eterogeneità su scale e da un controllo distribuito”. I

CAS infatti presentano una struttura modulare su più livelli e al loro interno sono caratterizzati da molteplici unità, diverse per forma e per capacità: l'adattamento non può essere controllato centralmente e non dipende da un'unica unità centrale. In tali sistemi è fuorviante ritenere che un fenomeno osservato dipenda da un'unica causa scatenante. Gli elementi del sistema si adattano man mano che acquisiscono esperienza, cambiando le loro regole di interazione e di comportamento.

All'interno del progetto, viene data enfasi, con un approccio soprattutto sperimentale, alla valutazione di alcuni *key drivers*, dovuti soprattutto al cambiamento climatico, e vengono analizzate le vulnerabilità dei sistemi di gestione.

NeWater ha rappresentato una forma di sperimentazione di gestione adattativa dei bacini idrografici in Africa, in Asia centrale e in Europa. Il progetto aveva alla base la realizzazione di alcuni obiettivi, come lo sviluppo di una base scientifica per la gestione delle incertezze, l'integrazione di diversi settori in uno spazio di interazione tra diversi livelli di scala, la risoluzione dei conflitti e la riflessione sulla natura socio-ecologica dei bacini idrografici nello sviluppo e nell'attuazione delle politiche. Le sfide inerenti la gestione idrica infatti non sono limitate all'acqua di per sé: "i problemi idrici e le opzioni di gestione dell'acqua sono tanto un prodotto del contesto sociale, economico e istituzionale quanto lo sono dei fattori bio-fisici e tecnici che governano le condizioni idrologiche locali" (Pahl-Wostl & al., 2005: 2).

All'interno del progetto si è, prima di tutto e in continuità di ricerca rispetto all'approccio di IWRM, evidenziato che l'elemento dell'incertezza interferisce in ogni fase di un ciclo di gestione, a partire dalla definizione degli obiettivi, durante la fase del monitoraggio delle prestazioni, fino a quella della valutazione dei risultati. La definizione degli obiettivi è sicuramente ambigua se non vi è una compartecipazione dei vari soggetti nel processo, e i risultati del monitoraggio e della valutazione possono risultare incerti a causa della complessità del sistema, dei cambiamenti sconosciuti legati agli sviluppi ambientali e socioeconomici che influiscono sulle prestazioni delle strategie di gestione implementate. Sono infatti molteplici le fonti di incertezza all'interno di questi sistemi: si evidenzia il rischio di una scarsa conoscenza del settore a causa della indisponibilità dei dati; il rischio di una scarsa comprensione del funzionamento del sistema e dell'interazione dei diversi elementi che ne fanno parte, nonché dei percorsi storici che riproducono alcune tendenze. Anche la comprensione degli ecosistemi in cui si inseriscono i sistemi idrici non è matura, ma affinché l'approccio IWRM abbia successo, è necessaria un'analisi approfondita dei sistemi

tecnologici uomo-ambiente. Un'altra fonte di incertezza da dover introdurre nel meccanismo di gestione è sicuramente l'imprevedibilità intrinseca di alcuni fattori, come in relazione al cambiamento climatico i corrispondenti cambiamenti in natura o la probabilità di eventi estremi. Ovviamente l'incertezza può anche derivare dalle mappe cognitive che sottostanno i diversi attori governativi e non governativi e che sono al comando del processo decisionale e d'azione: come si affermava anche nel capitolo precedente, sono necessari meccanismi che permettano di far emergere le percezioni dei soggetti, il loro particolare modo di approcciare e interpretare le stesse informazioni al fine di costruire significati condivisi alla base degli obiettivi (Pahl-Wostl, 2006; Pahl-Wostl, 2007).

Per tenere conto di tutti i diversi tipi di incertezza, è fondamentale che il processo di implementazione delle politiche faccia parte di un ciclo iterativo all'interno del quale i vari passaggi siano partecipativi, e dove l'incertezza venga incorporata come principio all'interno dell'approccio di gestione. Quest'ultimo può essere inteso come un ciclo di apprendimento strutturato che connette in modo reiterato diverse fasi: la fase di formulazione partecipativa delle politiche, la fase della implementazione, quella del monitoraggio e la valutazione, e infine la fase della valutazione partecipativa che porta alla ripianificazione sulla base dei risultati del monitoraggio. Sulla base del progetto *NeWater* dunque, la prima fase, la progettazione delle politiche, dovrebbe includere analisi di scenario, da una parte per identificare i motivi di incertezza, e dall'altra per individuare strategie adatte per i diversi (e sconosciuti) sviluppi futuri. Come affermato precedentemente, in questo caso le politiche devono essere considerate come esperimenti semi-aperti e la fase del monitoraggio e della valutazione dovrebbe prevedere processi in grado di individuare sviluppi indesiderati almeno in fase iniziale: per compiere un'analisi così complessa è indispensabile la presenza di diversi tipi di conoscenza. Nell'ultima fase la ripianificazione e riprogrammazione partecipativa sulla base dei risultati del monitoraggio dovrebbero essere istituzionalizzate (Pahl-Wostl & al., 2007).

E' evidente quindi che le strategie di gestione adattativa devono essere *solide* (ma non *salde*) in vista dei molteplici e possibili sviluppi futuri; devono permettere di cambiare la direzione del percorso sulla base di nuove intuizioni; devono contribuire a dare e a mantenere in vita contesti istituzionali e sistemi tecnologici flessibili e tolleranti del fallimento; infine devono essere capaci di fornire le condizioni per processi decisionali e di apprendimento trasparenti (Pahl-Wostl & al., 2005).

I ricercatori del progetto, oltre ad aver sviluppato dunque un quadro concettuale sulla base di questo approccio di gestione, hanno realizzato una metodologia per comprendere e implementare le transizioni verso una gestione più adattativa dell'acqua. *NeWater* si basa su una struttura tipica della gestione adattiva, costituita da aree fortemente iterative e basate su un ciclo di apprendimento reciproco e di valutazione continua. La formulazione e condivisione dell'ipotesi di una strategia, che si riferisce ad un presupposto alla base di un'azione, struttura i vari argomenti al centro del dibattito politico all'interno del quale deve essere verificata. Infatti

rimanere bloccati con una politica, anche se iniziata come una buona politica, strangola l'innovazione e la comprensione in un mondo che cambia. Pertanto, sforzarsi di rispondere a buone domande, cioè l'indagine, è importante quanto implementare una buona politica, cioè la gestione. Quest'ultima dovrebbe far parte della prima e viceversa (Pahl-Wostl & al., 2005: 5)

La politica è vista (o dovrebbe essere vista), nel contesto scientifico, come l'opportunità di testare le ipotesi o le domande restituite dalla fase della valutazione. Questa dimensione di sperimentality cambia il modo di vedere le politiche: non più come presupposti da difendere ma come parte di un esperimento da testare.

Il *NeWater* accoglie questa struttura di modellazione e valutazione, che si concretizza in diverse aree di lavoro: la *Work Area Transition to Adaptive Management* è finalizzata allo sviluppo di nuovi concetti e metodi per compiere la transizione delle pratiche attuali verso una forma più adattiva di gestione; questa lavora in concomitanza con la *Work Area Drivers and Vulnerabilities*, le cui analisi mirano a stabilire le priorità d'azione in base al grado di vulnerabilità del sistema ai diversi input di stress (climatico, economico, socio-politico). Tramite i *Case studies* è stato possibile condurre ricerche empiriche e misurare l'applicabilità delle nuove metodologie. I risultati sulla base della sperimentazione, delle nuove intuizioni concettuali, delle esperienze raccolte nei bacini, del confronto, hanno portato a linee guida e a strumenti condivisibili dai professionisti del settore (Pahl-Wostl & al., 2005).

Ciò che viene evidenziato dal progetto è anche l'importanza di realizzare una vera integrazione tra scienze naturali, sociali e ingegneristiche: in altre parole, *NeWater* ha affrontato la forte esigenza di integrare gli approcci *hard* e *soft* nell'analisi dei sistemi. Gli approcci *soft* dei sistemi si basano sulla convinzione che la realtà sia in parte costruita socialmente e che sia essenziale comprendere le percezioni soggettive e come

una situazione problematica viene definita collettivamente al fine di affrontare problemi ambientali complessi e compiti di gestione. Gli approcci *hard* dei sistemi si basano principalmente su analisi fattuali e criteri decisionali “oggettivi e rigidi”.

Può essere altamente fuorviante e persino dannoso per raggiungere una gestione sostenibile delle risorse se ci si affida ad approcci di gestione rigidi in situazioni in cui le incertezze nella base di conoscenza fattuale sono elevate e i conflitti sui valori e gli obiettivi di gestione sono sostanziali (Pahl-Wostl, 2007: 60).

#### ***2.1.4 L'apprendimento sociale al centro della gestione dell'acqua***

L'insieme delle cause, dei fattori e delle dinamiche che hanno portato all'affermarsi di processi di transizione verso una gestione più adattativa sono ancora oggetto di studio. Finora il regime di gestione dell'acqua più diffuso è stato quello di previsione e controllo, basato sul pensiero meccanicistico secondo cui è possibile prevedere il comportamento dell'ambiente esterno e progettare strategie di risposta ottimali. Condividendo la tesi di Pahl-Wostl (2007; 2015) secondo cui i regimi di gestione dell'acqua possono essere compresi alla luce dei sistemi adattivi complessi (CAS), e che gli incerti esiti di un sempre maggior numero di eventi e fenomeni (primo tra tutti il cambiamento climatico) non permette la prevedibilità del futuro, è indispensabile affermare il superamento di questo approccio. Se infatti il paesaggio cambia e i regimi esistenti non possono adattarsi, questi subiscono delle pressioni a cui non possono sottrarsi. Questo è ciò che sta accadendo anche nei regimi di gestione dell'acqua, rispetto ai cambiamenti climatici e globali e all'aumento della complessità dovuto agli effetti delle dinamiche socio-economiche. Da un lato, i sistemi da gestire sono diventati più complessi, e dall'altro, il ritmo di cambiamento delle condizioni per una gestione sostenibile e efficace è enorme. Negli ultimi decenni infatti la comprensione dei sistemi socio-ambientali ha incluso sempre di più consapevolmente la variabile di "incertezza irriducibile" (Tippett & al., 2005: 288). In termini ambientali, economici e sociali la gestione idrica può avere esiti positivi solo se le incertezze vengono affrontate e se le lacune di conoscenza colmate. Oltre a ricorrere ai numerosi approcci tecnici e quantitativi che tengono conto delle incertezze nella formulazione delle politiche, la gestione adattativa affronta l'incertezza tramite approcci partecipativi e processi di apprendimento sociale, per costruire il consenso nonostante la diversità. E' in questa

prospettiva che si deve intendere l'assunzione di Gleick secondo cui il paradigma di "gestione come controllo" deve essere sostituito da quello di "gestione come apprendimento" (Gleick in Pahl-Wostl, 2007: 56).

La nozione di apprendimento sociale, che ad oggi è al centro degli approcci più innovativi dei sistemi socio-ecologici, ha una portata e un significato molto ampio. In origine ci si riferiva ai processi di apprendimento degli individui tramite l'osservazione e l'imitazione degli altri all'interno di un ambiente sociale (Pahl-Wostl & al., 2007).

Sebbene siano gli individui ad apprendere, questi apprendono all'interno dei gruppi sociali e quindi "mentre la nostra esperienza di conoscenza è individuale, la conoscenza non lo è" (Wegner in Tippett & al., 2005: 288). Questo concetto è stato riconosciuto all'interno degli studi sulla gestione adattativa da diversi autori, primo tra tutti Holling, che ha adottato il concetto di gestione adattativa all'interno del campo della *governance* ambientale, riconoscendo che la complessità e l'incertezza tipici del settore richiedono continui processi di apprendimento (Pahl-Wostl C., 2006).

"L'apprendimento sociale nella gestione dei bacini idrografici si riferisce allo sviluppo e al sostegno della capacità di diverse autorità, esperti, gruppi di interesse e del pubblico di gestire efficacemente i propri bacini idrografici" (Pahl-Wostl, 2007: 56). In un sistema complesso, affinché sia possibile la risoluzione dei conflitti e l'apprendimento reciproco è infatti fondamentale che i diversi attori riconoscano la loro interdipendenza e le loro differenze, e imparino ad affrontarle in modo costruttivo: è indispensabile che aumenti la consapevolezza dei diversi soggetti sull'ambiente socio-ecologico interessato e sulla complessità delle relative relazioni sociali. Infatti, secondo l'approccio dell'apprendimento sociale, gli attori devono impegnarsi in attività relazionali al fine di generare e valutare conoscenza su un dominio incerto. Le attività di apprendimento si realizzano a livello di singoli individui partecipanti o a livello di gruppo, e si concretizzano tramite la ricerca e la definizione di pratiche condivise, attraverso processi di ridefinizione delle mappe mentali e di costruzione di senso e tramite attività che facciano emergere le percezioni e i pregiudizi individuali o collettivi. L'obiettivo è lo sviluppo di una capacità di azione collettiva condivisa e ovviamente l'accrescimento della fiducia reciproca. L'apprendimento sociale, introdotto all'interno della gestione delle risorse idriche, rafforza dunque la capacità di un gruppo di attori di formazione diversa di affrontare i problemi complessi inerenti le *governance* del settore (Pahl-Wostl, 2017).



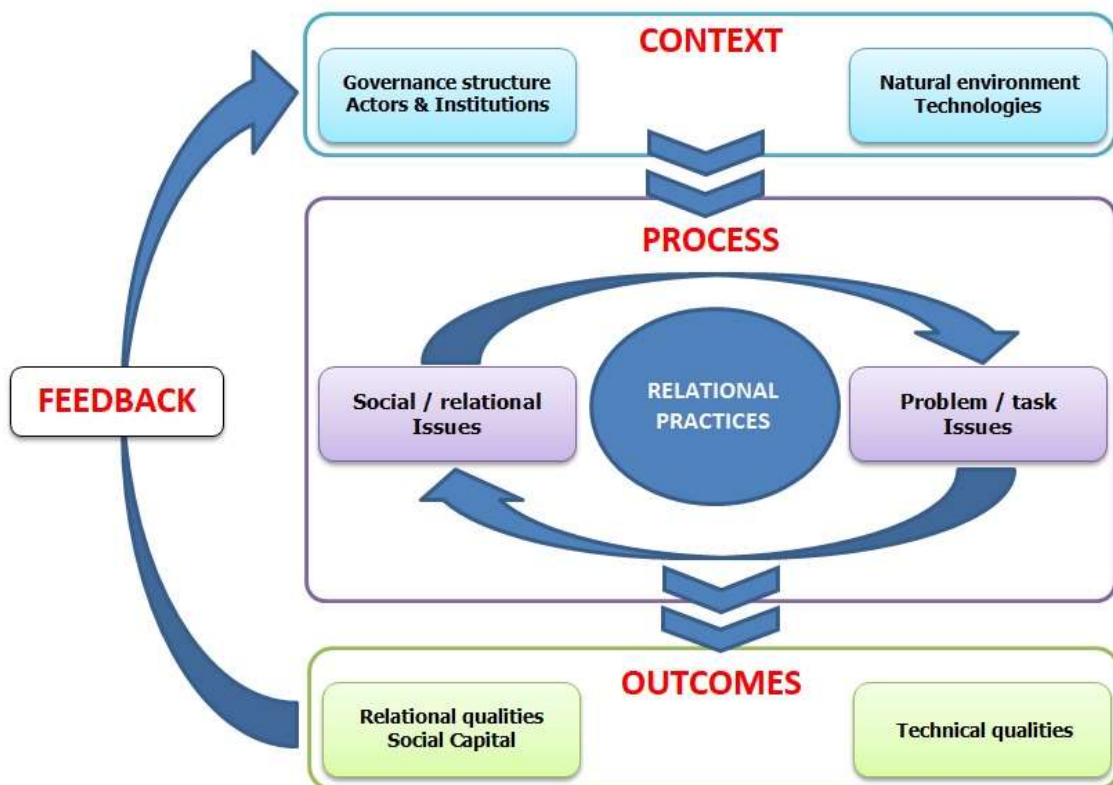
Incoraggiare l'apprendimento sociale implica prima di tutto l'inclusione e la partecipazione nel processo decisionale di tutti gli attori interessati: in altre parole "il coinvolgimento attivo delle parti interessate e del pubblico in generale può portare all'apprendimento sociale, e questo è essenziale per ottenere una gestione integrata delle risorse idriche" (Tippett & al., 2005: 289). Deve svilupparsi dunque una relazione ciclica tra impegno attivo delle parti e apprendimento sociale: i partecipanti infatti ottengono l'accesso a conoscenze specialistiche, visioni, nuovi approcci e hanno la possibilità di acquisire nuove abilità che riguardano la loro area di interesse. La partecipazione, pertanto, incoraggia l'apprendimento sociale perché è nell'interazione delle diverse parti che i soggetti possono esplorare le proprie reciproche visioni e percezioni del mondo e quindi imparare i differenti impatti di queste sui sistemi socio-ambientali. Affinché l'apprendimento sociale porti a dei risultati positivi, si deve superare la semplice concezione dell'apprendimento sociale come apprendimento in gruppo. E' infatti richiesto di puntare il focus sulle dinamiche di processo: sul comportamento e gli atteggiamenti dei vari soggetti, sulle strutture culturali, sulle norme istituzionali sottostanti e sulle connessioni tra diversi livelli di scala (Pahl-Wostl, 2006). Per questo è importante che l'apprendimento includa una riflessione critica su "i limiti delle istituzioni esistenti e dei meccanismi di *governance*, e la sperimentazione di *governance* a più livelli, orientate all'apprendimento e partecipative" (Bouwen e Taillieu in Tippett & al., 2005: 289).

L'effettivo coinvolgimento delle parti interessate nelle attività di progettazione e nel processo decisionale è raro e il suo successo è ancora oggetto d'analisi. A tal proposito si riportano le principali deduzioni di un progetto europeo, HarmoniCOP (*Harmonizing Collaborative Planning*), lanciato per la prima volta nel 2002, riguardante la partecipazione pubblica e l'apprendimento sociale nella gestione dei bacini idrografici europei. Il progetto era finalizzato primariamente alla costruzione di soluzioni a causa dell'incremento degli elementi di incertezza e complessità nei sistemi idrici. HarmoniCOP si sviluppa infatti sulla consapevolezza che le strategie di comando e controllo non siano più adeguate a gestire i processi di cambiamento inerenti i sistemi socio-ecologici complessi caratterizzati da interdipendenza dei soggetti e dinamismo. Al contrario, il progetto riconosce la necessità di innovazione, flessibilità e adattabilità di un dominio che deve essere inteso come un unico sistema uomo-tecnologia-ambiente. Per questo il progetto pone l'accento sulla partecipazione effettiva piuttosto che sulla mera consultazione pubblica (Henk Wolters & al., 2006).

Il processo di apprendimento sociale per la gestione delle risorse idriche è incorporato all'interno di dinamiche di *governance*, e i risultati della trasformazione verso una gestione più adattativa non si misurano soltanto nel miglioramento dello stato dell'ambiente, ma anche in una più forte capacità degli attori di un bacino di gestire i conflitti, saper creare capitale sociale e fiducia, e quindi raggiungere accordi di cooperazione. Nel progetto HarmoniCOP il concetto di *social learning* è riassunto come “imparare insieme per gestire insieme” (Armitage & altri, 2009: 5).

Si riporta successivamente il *framework* per l'apprendimento sociale sviluppato in Claudia Pahl-Wostl & al. (2007) sulla base della struttura concettuale e metodologica che ha assunto nel progetto HarmoniCOP.

Figura (2.1): Framework per l'apprendimento sociale



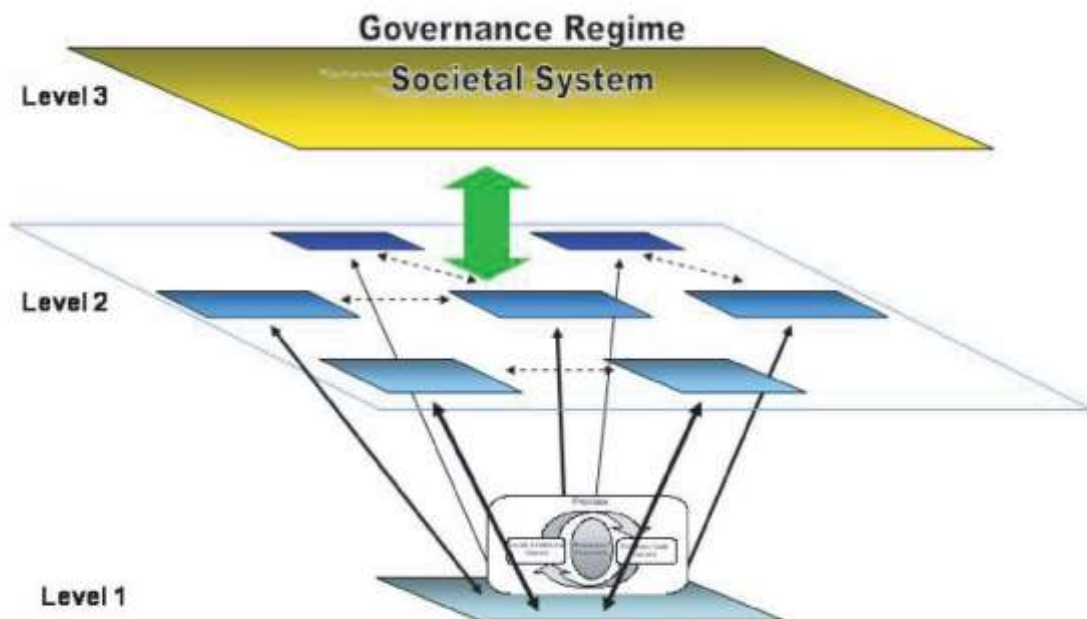
Fonte: grafico elaborato in *Social learning and water resources management*, Pahl-Wostl & al., 2007, pag. 5.

La struttura per l'apprendimento sociale si basa sulla collaborazione *multiparty* contestualizzata in un determinato ambiente e che, tenendo conto in un ciclo iterativo di

*feedback* dei cambiamenti strutturali, porta a specifici *outcomes*. Guardando alla figura 2.1, con *contesto* si intende la struttura di *governance* e l'ambiente naturale in un bacino idrografico interessato dal processo. La struttura di *governance* si riferisce sia al quadro normativo-organizzativo sia al contesto socioeconomico e culturale: molte delle analisi empiriche mostrano che sistemi politici ed economici centralizzati, rigidi sistemi burocratici, misure di privatizzazione, scarso accesso e scarsa trasparenza delle informazioni possono ostacolare l'apprendimento sociale. Dunque ottenere un miglioramento a livello ambientale richiede spesso un cambiamento nel quadro della *governance* (Pahl-Wostl & al., 2007; Pahl-Wostl C., 2007). Il concetto di processo fa invece riferimento alle interazioni tra le parti all'interno delle reti di attori, e si basa su due pilastri di capacità: da un lato la capacità di implementare misure per affrontare i problemi ambientali, dall'altro la capacità del gruppo di stakeholder di saper affrontare le questioni sociali. Sulla base di processi di interazione multi-parte di alta qualità si potranno infatti ottenere miglioramenti (per esempio) in termini di efficacia tecnica per le questioni ambientali, e migliori relazioni sociali, accrescimento della fiducia e del capitale sociale. Le interazioni multi-parti nelle reti di attori rappresentano infatti il cuore dei processi partecipativi nella gestione delle risorse. Si distinguono due aspetti fondamentali per una buona qualità del processo: l'elaborazione di informazioni fattuali su un problema e la capacità di gestione e risoluzione dei problemi. La qualità delle relazioni sociali è un elemento strettamente connesso alla capacità di affrontare i problemi di gestione: qualità relazionali di riflessività e reciprocità possono contribuire all'integrazione di questioni sociali e di contenuto. "Il coinvolgimento attivo e la costruzione di un senso di appartenenza al processo decisionale complessivo tra tutti i partecipanti portano a una maggiore disponibilità a raggiungere un accordo e ad un maggiore impegno per il risultato" (Pahl-Wostl & al., 2007: 6).

Il processo di apprendimento sociale, inoltre, è un processo multiscalare. Come mostra la figura 2.2 tratta dallo studio di Pahl-Wostl & al. (2007), il processo di apprendimento sociale si struttura su tre livelli. Al livello 1 (micro) sono centrali i processi di collaborazione multi-parte dove i rappresentanti degli stakeholder interagiscono al fine di raggiungere risultati di apprendimento sociale. Il processo di apprendimento che si verifica a questo livello è su scale temporali a breve termine e si riferisce (come mostrato in figura) al *processo* della figura 2.1.

Figura (2.2): Rappresentazione a tre livelli dei processi di apprendimento sociale multiscala



Fonte: grafico tratto da *Social learning and water resources management*, Pahl-Wostl & altri, 2007, pag. 7.

Al livello 2 (meso) troviamo l'interazione tra gli *stakeholder* dei regimi idrici, organizzati per esempio in associazioni, autorità, gruppi: in questo caso il processo si verifica a scale temporali medio-lunghe e il possibile esito non è nelle strutture cognitive del singolo (livello micro) ma a livello della struttura della rete di attori. E' invece al terzo livello (macro) che si identifica la *governance* complessiva, cioè il contesto sociale: in questo caso al centro del processo vi sono le condizioni strutturali della società, come i valori, le norme, le strutture di potere. Si presume infatti che i cambiamenti nel lungo periodo della struttura di *governance*, nel contesto sociale, non possano avvenire se il regime di gestione dell'acqua è isolato dal contesto sociale.

Prima di approfondire la connessione tra la multiscalarità e i processi di *governance*, l'importanza delle reti, della policentricità e della *metagovernance*, è necessario individuare le connotazioni chiave e alcuni risultati comuni dell'apprendimento sociale. Da alcuni degli studi (Henk Wolters & al., 2006; Tippett J.

& al., 2005; Pahl-wostl C. & al., 2007) che analizzano i primi risultati riscontrati nei Paesi europei ove è stata condotta la sperimentazione di HarmoniCOP, che ha indagato processi di apprendimento sociale a livello 1 della scala, sono stati dedotti alcuni contributi che il *Social learning* può apportare alla gestione dell'acqua. *In primis*, l'effetto positivo che si riscontra è sulla consapevolezza della complessità e della interconnessione caratterizzante la gestione dei sistemi idrici. Infatti, oggetto di discussione per i partecipanti ai processi di apprendimento non sono soltanto i fattori idrologici ed ecologici, ma anche le dinamiche economiche e sociali, nonché la loro connettività. E' possibile ottenere questi risultati grazie al fatto che i partecipanti vengono incoraggiati a spiegare le loro opinioni sulle varie questioni e a capire meglio le ragioni di discordanza. In aggiunta, si riscontrano livelli di conoscenza più alti sulla gestione dei bacini idrografici per tutti i partecipanti: in altre parole, il processo di confronto porta a una co-produzione di conoscenza che tradotta in documentazione aumenta anche l'accesso e l'utilizzo delle informazioni. Contrariamente a quanto accade in processi di partecipazione finalizzati alla mera consultazione, nella partecipazione finalizzata al *social learning* i soggetti sono stimolati alla costruzione di senso e significati condivisi, senza perdere la diversità di interessi e conoscenze. Quando i soggetti comprendono che le loro opinioni e i loro interessi non vengono persi, si riduce anche il rischio di abbandono e lo sviluppo di comportamenti ostruzionistici durante il processo. Nella fase della presa delle decisioni, il processo è aperto e non si basa sulla mera contrattazione (che porterebbe le parti a vedersi come concorrenti nel perseguimento dei propri interessi) ma sulla condivisione degli obiettivi, sulle somiglianze e gli interessi comuni. Questo processo porta all'adozione di decisioni nella gestione delle risorse che sono più inclusive, innovative e che dunque ampliano il senso di appartenenza dei vari soggetti, nonché un maggiore impegno nel processo di implementazione. Infine, l'aver ampliato il proprio bagaglio di conoscenze e l'aver partecipato ad un processo di apprendimento anche al fine di migliorare le relazioni sociali, ampliare il capitale sociale e la fiducia, comporta una più forte disponibilità a investire anche nei futuri processi partecipativi. Questi ultimi infatti potrebbero godere di relazioni più consolidate in futuro, e gli atteggiamenti propositivi portano anche a un cambiamento nella comprensione e nella ridefinizione dei problemi. E' però indispensabile sottolineare che l'apprendimento sociale richiede molto tempo: le parti devono infatti imparare a fidarsi l'una dell'altra affinché questo processo abbia successo.

Nonostante le molteplici differenze che si registrano nei diversi casi di sperimentazione, possiamo però trarre dei temi comuni dalle prime analisi dei casi studio. Uno di questi è sicuramente l'esplorazione dei diversi *frame* per promuovere l'apprendimento sociale. Quest'ultimo implica che i soggetti partecipanti al processo di apprendimento siano diversi. Ognuna delle persone partecipanti infatti presenta determinati "modelli mentali" e "cornici" per il processo. Un modello mentale è "una rappresentazione mentale specifica di informazioni sulla realtà", mentre una cornice è "il contesto in cui tale modello mentale è incorporato e che gli dà senso e significato" (Pahl-Wostl & al., 2005: 292). Il processo attraverso cui i soggetti esplorano i *frame* degli altri attori deve essere esplicitato: le ipotesi, le percezioni, i pregiudizi devono essere fatti emergere perché l'esplorazione delle differenze è la chiave per l'apprendimento. I diversi attori infatti parteciperanno al processo partecipativo con le proprie strutture cognitive, influenzate dai sistemi di conoscenza e aree di competenza a cui appartengono, dalle motivazioni per cui stanno partecipando nonché dalle esperienze individuali che hanno accumulato nel corso del tempo. Ogni soggetto avrà dunque una rappresentazione diversa di quale sia il problema o la soluzione: l'apprendimento sociale è facilitato se i diversi *frame* degli stakeholder vengono integrati al fine di sviluppare nuove soluzioni. Affinché questo accada, tutti devono riconoscere la stessa importanza ai propri e agli altrui *frame*. In questo modo, attraverso l'interazione e un atteggiamento di apertura dei partecipanti a cambiare le proprie visioni, si può giungere ad una maggiore convergenza di prospettive.

Il secondo tema emerso dallo studio dei casi è sicuramente la gestione delle risorse idriche al di là delle strutture amministrative e dei confini. Come affermato precedentemente, all'interno dei bacini idrografici i tradizionali confini di gerarchia non sono presenti: le aree di interesse e di competenza (geografica e non) dei diversi stakeholder si sovrappongono, appartengono a differenti livelli di scala e può accadere che vengano in conflitto su giurisdizione e responsabilità. Dunque, il dibattito sui confini costituisce una parte importante dell'apprendimento sociale perché spinge i soggetti a chiedersi continuamente chi è parte del processo o con che ruolo o per quanto tempo. Pertanto, il processo di definizione e ridefinizione del gruppo degli stakeholder è un elemento centrale nell'apprendimento sociale perché contribuisce anche a concretizzare la multiscalarità e la necessità di integrazione dei processi. In aggiunta, è emerso che i processi partecipativi studiati nel progetto HarmoniCOP hanno coinvolto singoli rappresentanti delle organizzazioni. Da un lato la partecipazione assidua di un

numero ristretto di soggetti aumenta il senso di appartenenza al processo, nonché fiducia e comprensione reciproca; dall'altro però si può verificare che il processo di apprendimento diventi troppo dipendente da alcuni soggetti e dalla loro frequenza al progetto: è dunque segnalata la necessità di una struttura aperta di partecipazione di molteplici soggetti.

Il terzo tema che emerge dalle varie esperienze è l'importanza di un uso innovativo degli strumenti di comunicazione e informazione. In Claudia Pahl-Wostl (2007) si riconosce all'interno della fase di *processo* la centralità del ruolo degli strumenti di informazione e comunicazione (Information and Communication Tools, ICT). All'interno del progetto HarmoniCOP questi sono considerati come metodi (tecniche), dispositivi o software il cui utilizzo all'interno dei processi partecipativi può facilitare l'apprendimento sociale, ad esempio stimolando l'interazione tra le varie parti. Strumenti e metodi possono essere controllati e utilizzati direttamente dagli stakeholder o al contrario possono necessitare di un facilitatore: un esempio che richiede il supporto di quest'ultimo può essere l'utilizzo del focus group. Inoltre, mentre alcuni strumenti possono supportare processi partecipativi, alcuni di questi possono essi stessi essere partecipativi: un esempio può essere la costruzione di tipologie di gruppo in cui le parti interessate definiscono insieme un modello per migliorare la loro comprensione del problema. Strumenti e metodi IC possono infine contribuire alla gestione e alla diffusione delle informazioni. Ad esempio un sistema informativo geografico (GIS) può rappresentare uno strumento di supporto per l'archiviazione, l'analisi e la condivisione delle informazioni.

Infine, l'ultimo elemento che emerge come tematica comune è la necessità di superare la frammentazione istituzionale e di collegare la pianificazione a livello di bacino. Attualmente, come già annunciato precedentemente, in molti sistemi socio-ecologici non è stato superato il disallineamento tra i livelli di scala, sia che si verifica a causa della frammentazione orizzontale/verticale delle istituzioni in diversi settori, sia che dipende dalla frammentazione verticale delle istituzioni che sono parte dello stesso settore ma su scale diverse. E' invece sottolineato che l'apprendimento sociale a più livelli potrebbe contribuire a superare la mancata integrazione istituzionale nei piani di gestione dei bacini idrografici.

## 2.2. Verso una *governance* dell'acqua sostenibile, riflessiva, integrata (e meta-governata)

### 2.2.1 *Apprendimento a triplo ciclo e trasformazione istituzionale*

Gli studiosi di *governance* (in generale) e di *governance* dell'acqua (in particolare) negli ultimi anni si sono trovati di fronte ad una sfida: la trasformazione verso la sostenibilità è considerata una necessità. Il cambiamento trasformativo è visto infatti come un obiettivo in sé e le istituzioni dovrebbero rivolgere la propria attenzione nella direzione di un cambiamento consapevole, frutto di una riflessione sullo stesso processo di cambiamento. Già precedentemente in questo capitolo è stata riportata la posizione di diversi autori, prima tra tutti Claudia Pahl-Wostl (2007; 2009; 2015; 2017), della necessità di una transizione verso una gestione idrica più flessibile e adattativa: questa consapevolezza negli anni si è rafforzata, soprattutto a causa degli effetti indesiderati e spesso incontrollati del cambiamento climatico.

I regimi di gestione delle risorse idriche, esito di una pluridecennale evoluzione, si sono intrecciati infatti con le infrastrutture tecnologiche, ma questo sviluppo co-evolutivo e la dipendenza dal percorso hanno causato una forte interdipendenza tra tutti gli elementi indispensabili per il funzionamento dei regimi. Lo svantaggio di questa interdipendenza è che rallenta e ostacola il cambiamento generando una “situazione di blocco”, cioè una situazione in cui le tecnologie consolidate predominano nonostante le prestazioni siano gradualmente inferiori. Pertanto, è ormai consolidata la posizione secondo cui la gestione sostenibile delle risorse ambientali non può essere raggiunta se gli attuali regimi di gestione delle risorse non subiscono una transizione verso una *governance* delle risorse più adattativa e integrata. Ma a seguito degli ostacoli posti in essere dalle lacune di conoscenza di tutte le dinamiche che interessano la questione, deve essere data una maggiore enfasi ai processi di apprendimento sociale e alle notevoli connessioni di quest'ultimo con le dinamiche di *governance* (Pahl-Wostl: 2009, 2015, 2017, 2019).

Come abbiamo visto nel paragrafo precedente, nel processo di apprendimento sociale un ciclo di feedback tra *contesto* (la struttura di *governance*) e i *risultati* tiene conto dei cambiamenti dell'ambiente in modo ciclico e iterativo. Ma ciò su cui si deve puntare l'attenzione è che il *social learning* può avere diversi livelli di intensità e scopo: si parla infatti di apprendimento a ciclo singolo, a doppio ciclo o a triplo ciclo.



Quest'ultimo è strettamente connesso con l'alterazione dei sistemi valoriali su cui si basa il contesto sociale e la struttura di *governance*. “Il concetto di apprendimento a triplo ciclo mira a un affinamento dell'influenza delle variabili di governo in termini di assunzioni e valori guida” (Pahl-Wostl, 2009: 359).

L'apprendimento a ciclo singolo punta a migliorare in modo incrementale le strategie di azione ma non mette in discussione i presupposti che ne stanno alla base. L'obiettivo è cambiare le azioni al fine di migliorare le prestazioni, ma senza modificare la loro ragione di base (Pahl-Wostl, 2017). Nell'apprendimento a doppio ciclo le ipotesi guida, facenti parte di un quadro normativo e valoriale, vengono riviste: un esempio possono essere le relazioni causa/effetto che spiegano un fenomeno. A questo livello il processo di *reframing* richiama ad una riflessione sulla definizione del problema (per esempio se includere o meno nuovi aspetti, se cambiare i confini di analisi del sistema) e su come raggiungere gli obiettivi. Gli attori sono dunque chiamati a esplorare l'intero spazio delle possibilità, ma all'interno dei vincoli del contesto: questo potrebbe portare per esempio a un cambiamento della rete, e il miglioramento si ottiene sicuramente tramite la sperimentazione di approcci innovativi. Per esempio, nella definizione delle politiche di adattamento ai cambiamenti climatici, il processo di gestione delle alluvioni può sperimentare un'innovazione del tipo “*living with water*” o “*more space for the river*” (Pahl-Wostl C., 2015: 60) che comportano un cambio di paradigma che va verso una gestione più resiliente del paesaggio e una restituzione di spazio all'acqua, piuttosto che un suo allontanamento, o la ripianificazione di dighe, delle aree di ritenzione e il ripristino delle pianure alluvionali (Pahl-Wostl, 2009).

Nell'apprendimento a tre cicli i valori, le credenze, le visioni del mondo vengono messi in discussione se si basano su presupposti non più validi in quel momento: questo processo richiama a una trasformazione del contesto strutturale, delle stesse istituzioni e dei pilastri su cui si basano le ipotesi d'azione dei soggetti. Si fa riferimento a cambiamenti del quadro normativo, del paradigma di valori dominante, della struttura di *governance*: affinché questo possa accadere è indispensabile prima di tutto il riconoscimento che questi elementi rappresentano dei vincoli che ostacolano un'efficace gestione delle risorse. La trasformazione richiede, dunque, sia un cambio di paradigma, che dei valori e delle norme sottostanti. Il cambiamento strutturale porterà a un processo di mutamento delle reti in cui nuovi attori entrano in gioco, in cui cambiano i confini, e le strutture di potere vengono modificate. Molto spesso il quadro di riferimento della gestione delle risorse idriche è fortemente influenzato dal contesto (sociale e dalla

struttura di *governance*): è pertanto necessario accompagnare processi di apprendimento a doppio ciclo con processi di apprendimento a triplo ciclo. L'apprendimento sociale sembra procedere per gradi e, dato che livelli più elevati di apprendimento sono associati a costi più elevati, è molto probabile che si passi a livelli superiori di apprendimento quando si incontrano vincoli al livello precedente (Paul-Wostl, 2009). Un elemento fondamentale dell'apprendimento sociale è la libertà di esplorare nuovi processi e approcci, e sperimentare idee innovative cercando appunto di superare le impostazioni istituzionali dominanti: a tal proposito sono necessari quadri normativi che permettano agli attori un ampio grado di sperimentazione. L'apprendimento sociale può infatti non sfociare in un vero e proprio cambiamento strutturale, rimanendo soltanto a livello di discorso non vincolante (Pahl-Wostl, 2017).

Sostenere il cambiamento trasformativo e sostenere la capacità dei sistemi di *governance* dell'acqua richiede istituzioni flessibili che lascino spazio all'interpretazione, al fine di adattare le istituzioni alle circostanze specifiche e per rispondere agli sviluppi che hanno un impatto sulla *governance* dell'acqua (Pahl-Wostl, 2015: 61).

Quanto più flessibile è il quadro normativo, dunque, tanto più aumentano sia la responsabilità demandata agli attori durante la fase di attuazione delle politiche sia il range di interpretazione delle regole in base alla specifica circostanza. Questo approccio potrebbe dunque richiedere una modifica nel paradigma normativo nonché nella cultura degli stessi amministratori, se questi hanno agito sempre con scarsi gradi di autonomia. Per concludere sinteticamente sul concetto:

Il concetto di apprendimento a triplo ciclo cattura diversi livelli di cambiamento istituzionale. L'apprendimento a ciclo singolo si riferisce alla riproduzione; l'apprendimento a doppio ciclo alla (ri) interpretazione, e l'apprendimento a triplo ciclo a una trasformazione delle istituzioni (Pahl- Wostl, 2015: 61).

Il concetto di ciclo multiplo su scale temporali crescenti per l'apprendimento tiene conto dei diversi livelli, i quali rappresentano (anche) motivo di stabilità in un sistema sociale. Se gli individui e le organizzazioni compiessero una rivisitazione delle norme e dei valori continuamente, il risultato sarebbe una situazione di caos. Tuttavia, non si compirebbe un processo di evoluzione verso la capacità di adattamento e la sostenibilità se non vi fosse una rivisitazione dei valori e delle convinzioni alla base. “La mancanza

di auto-riflessione critica è un forte vincolo per l'apprendimento sociale e le transizioni verso approcci di *governance* delle risorse più sostenibili” (Pahl-Wostl C., 2009: 359). Pertanto, il percorso verso istituzioni più adattative, flessibili e sostenibili deve essere accompagnato da processi di auto-riflessività e da forme di *governance* che facilitino approcci di *metagovernance*.

### **2.2.2 Governance efficace e metagovernance dell'acqua**

Il capitolo precedente si è basato sulla esplicitazione delle ragioni che hanno portato alcuni studiosi della *governance* a condividere e sostenere la necessità di “meta-governare la *governance*”. Una delle interpretazioni, nonché una delle dimensioni fondamentali dell'approccio della *metagovernance*, è la riflessione sui principi, valori e norme che guidano la società e che sono alla base del sistema di *governance*. Pahl-Wostl (2015) condivide un'interpretazione della *metagovernance* meno strumentale (rispetto per esempio a Meuleman, 2008) e definisce la *metagovernance* ai fini della gestione dell'acqua come:

un processo riflessivo di apprendimento sociale per sviluppare, valutare e adattare gli approcci di *governance* allo scopo di affrontare sfide sociali complesse. Definita come tale, la *metagovernance* è un elemento importante dell'apprendimento a triplo ciclo (Pahl-Wostl C., 2015: 96).

Sussiste, dunque, un legame imprescindibile tra la dimensione riflessiva della *metagovernance*, orientata all'analisi dei valori alla costruzione di significati condivisi, e la realizzabilità di processi di apprendimento sociale a triplo ciclo: il processo di transizione dei sistemi socio-ecologici e dei sistemi di gestione dell'acqua verso una gestione più adattativa e integrata, e la realizzazione di una *governance* efficace, democratica e inclusiva sono vicendevolmente connessi.

Claudia Pahl-Wostl ha infatti condotto uno studio (2019) finalizzato ad analizzare l'applicabilità dell'approccio della *metagovernance* e di forme sperimentali di apprendimento sociale nella gestione dell'acqua, in base alle strutture di *governance* presenti in diversi Paesi del mondo (Olanda, Germania, Australia, Cina e Sud Africa), che sarà oggetto di analisi nell'ultimo paragrafo del capitolo. Questo studio è stato

condotto al fine di supportare la conoscenza empirica sul ruolo delle combinazioni delle modalità di *governance* nella gestione dell'acqua, che ad oggi è insufficiente (Pahl-Wostl, 2015).

L'approccio della *metagovernance* (soprattutto nella sua dimensione riflessiva) è stato comunque oggetto di riflessione in alcuni studi (Christopolous & al, 2012; Derkx & al., 2014; Ostrom & al., 2010) inerenti la gestione delle risorse comuni e il perseguimento dello sviluppo sostenibile. Anche in Christopolous & al. (2012: 307) la *metagovernance* è intesa come “il coordinamento e l'organizzazione riflessivi delle condizioni quadro entro cui si svolge la *governance*”. Questo paradigma nel campo dello sviluppo sostenibile e nella gestione sostenibile dei beni comuni sembra avere un forte potenziale, in quanto si basa su un coordinamento riflessivo e sull'analisi delle condizioni contestuali di gestione. Si riconosce a questo paradigma, inoltre, anche la capacità di inclusione degli attori relativamente più deboli. Come già affermato precedentemente, il potere all'interno di una rete dipende dalle risorse (capitale economico, accesso alle informazioni, capitale sociale) che hanno a disposizione gli attori. La *metagovernance* ha la capacità di superare il divario tra i vari soggetti all'interno di una rete, tramite meccanismi di empowerment, mediazione tra le parti in conflitto, creazione di *accountability* e responsabilità, miglioramento di accesso alle informazioni, nonché processi di apprendimento sociale e costruzione di senso condiviso. Ancora una volta si riconosce l'impossibilità di trovare soluzioni nel campo ambientale e della sostenibilità tramite azioni indipendenti di singoli attori pubblici, privati o della società civile. Le politiche del campo ambientale infatti attraversano i confini territoriali, settoriali, politici, nonché i confini giurisdizionali e di responsabilità. Pertanto, è in questo senso che la sostenibilità è una sfida di (meta) *governance*: l'interazione tra gli attori e la richiesta di spazi per la deliberazione di idee innovative richiedono capacità di dialogo e coordinamento; la multidisciplinarietà e l'interdipendenza di competenze tra settori diversi richiede integrazione; la conflittualità dovuta al perseguimento di interessi diversi richiede mediazione; l'incertezza e le lacune di conoscenza richiedono capacità di auto-riflessività e processi di apprendimento sociale (Christopolous & al., 2012).

Il paradigma della *metagovernance* si basa infatti su visioni situazionali, determina ciò che è migliore sulla base dell'analisi di fattori istituzionali, ambientali, sociali del contesto, e per questo sembra un approccio adeguato per affrontare la complessità (e la vaghezza) del concetto di sviluppo sostenibile. Data la pluralità di questioni che

attraversano la sostenibilità, le tradizionali forme di *governance* prese singolarmente rappresentano degli strumenti imperfetti, che non possono produrre soluzioni adeguate: l'approccio della *metagovernance* sottolinea la necessità di adattare la combinazione di strumenti e di forme di *governance* in ogni situazione. I fallimenti in cui le varie forme di *governance* incorrono nel campo ambientale sono molteplici: le debolezze della forma di regolazione del mercato derivano dalle esternalità, dalla presenza di beni comuni e monopoli naturali; i governi falliscono generalmente nell'incapacità di garantire una *governance* efficiente nella gestione dei beni pubblici o nella regolamentazione dei mercati (lì dove falliscono); per quanto riguarda la società civile, il fallimento può derivare dalla mancanza di conoscenze o dall'alto grado di conflittualità. Per tali ragioni, "affinché lo sviluppo sia sostenibile, un quadro politico coerente con strumenti politici opportunamente calibrati deve lavorare di pari passo con una *governance* efficace, possibilmente attraverso approcci di *metagovernance*" (Christopolous & al., 2012: 317).

Ma, in sintesi, quali sono le caratteristiche di una *governance efficace*, di istituzioni che, come affermava Pahl-Wostl lascino spazio all'interpretazione e all'innovazione, e che facilitino la sostenibilità all'interno dei regimi di gestione dell'acqua?

La consapevolezza che la *governance* dei beni comuni è un problema sistemico complesso (Dietz & al., 2003) ha messo in luce la presenza di alcune condizioni che caratterizzano i sistemi socio-ecologici e all'interno dei quali la *governance* dell'acqua deve agire: l'incertezza, la presenza di dinamiche su scala incrociata, sostanziali vincoli biofisici, cambiamento continuo, auto-organizzazione, e la conflittualità data dalla presenza di valori e interessi umani divergenti. Da una prima analisi di questi fattori, la letteratura analizzata ci porta ad affermare che la *governance*, oltre che la gestione, dei sistemi idrici, deve essere prima di tutto adattativa (Dietz & al., 2003; Armitage D., 2008). E' nella *governance* adattativa che si compie maggiormente una sintesi tra il paradigma della gestione adattativa e le dinamiche tipiche del dominio sociale.

Sebbene la gestione adattativa si concentri sulla comprensione delle dinamiche dell'ecosistema e sull'immissione della conoscenza ecologica nelle organizzazioni di gestione, la *governance* adattativa trasmette la realtà multi-obiettivo quando si gestiscono i conflitti tra i diversi stakeholder e, allo stesso tempo, affronta questo problema sociale per risolvere i problemi sugli ecosistemi dinamici (Folke & al., 2005: 449).

Affinché questo processo si compia, comporta la presenza di molteplici requisiti. *In primis*: dare e avere a disposizione informazioni. Le informazioni nei sistemi complessi sono spesso altamente aggregate e, a causa di questo, è facile trascurare o ignorare le informazioni locali che sono invece cruciali per anticipare i problemi futuri e sviluppare soluzioni su misura. Una *governance* adattiva efficace richiede, inoltre, sia informazioni fattuali sullo stato dell'ambiente che informazioni relative ai fattori di incertezza. In aggiunta, poiché ogni decisione ambientale implica effetti sul contesto sociale (e viceversa) è richiesta una conoscenza dei sistemi valoriali e normativi inerenti il contesto. In secondo luogo: capacità di affrontare i conflitti. I conflitti sono espressione di scontro tra diverse prospettive, interessi e sistemi valoriali (individuali e collettivi) nella gestione delle risorse comuni. Per questo non devono semplicemente essere risolti o annichiliti, ma devono essere gestiti: le conflittualità sono sinonimo di diversità e dunque, tramite strumenti e meccanismi deliberati, possono stimolare l'apprendimento sociale e l'innovazione. In terzo luogo: indurre la conformità e il rispetto delle regole di gestione nel campo ambientale, tramite continui processi di monitoraggio e fasi di valutazione, ma allo stesso tempo, rimanere pronti per il cambiamento. Le istituzioni devono interiorizzare la capacità di adattamento perché la conformità ad una regola può diventare fuorviante se le condizioni dei sistemi biofisici e sociali cambiano. "E' molto probabile che le regole fisse falliranno perché pongono troppa fiducia nello stato attuale della conoscenza" (Dietz & al., 2003: 122); pertanto è importante trovare un equilibrio tra sistemi di regole più dettagliate adatti alla gestione di sistemi idrici nel breve periodo e quadri normativi con confini più laschi, che consentono di adottare continui cambiamenti (Dietz & al., 2003; Armitage & al., 2009).

La teoria della resilienza fornisce un ulteriore utile grado di comprensione della complessità per la buona *governance* dei sistemi socio-ecologici. Walker & al. (in Armitage, 2008: 15) descrivono la resilienza come "il potenziale di un sistema di rimanere in una particolare configurazione e mantenere feedback, funzioni, e capacità di riorganizzarsi a seguito di cambiamenti guidati da disturbi". Pertanto la resilienza implica: la capacità di un sistema di tamponare i disturbi e conservarsi nella sua struttura fondamentale; la capacità del sistema di auto-organizzarsi; la capacità del sistema di adattarsi e apprendere nel contesto del cambiamento. Una *governance* efficace deve dunque rispettare tali condizioni di resilienza. Per quanto concerne l'auto-organizzazione, secondo Lee (in Folke & al., 2005) questa è tipica di forme policentriche di coordinamento sociale, in cui le azioni sono coordinate volontariamente

da individui e organizzazioni. Il policentrismo si configura dunque come un pilastro della *governance* adattativa: si afferma (in Huitema & al., 2009: 3) che “un sistema di gestione adattativa dovrebbe avere più centri di potere (policentrismo) piuttosto che un centro di controllo (monocentrismo)”. I sistemi di *governance* policentrica sono definiti come “sistemi in cui l’autorità è dispersa in organismi costituiti separatamente con giurisdizioni sovrapposte che non sono in relazione gerarchica tra loro” (Skelcher in Huitema & al., 2009: 3). La *governance* policentrica è caratterizzata dunque da diversità istituzionale: questa offre considerevoli vantaggi quando si è di fronte a problemi complessi e incerti, come nel caso della *governance* dell’acqua. Infatti, i sistemi policentrici dovrebbero mostrare un maggior grado di resilienza e una maggiore capacità di risposta al cambiamento e all’incertezza (Folke & al., 2005; Huitema & al., 2009; Ostrom E., 2010). Le ragioni di questa affermazione sono, in primo luogo, che i problemi che si estendono in diversi ambiti geografici sono meglio gestiti su scale diverse; in secondo luogo, i sistemi policentrici, strutturandosi su diversi livelli e in molti diversi centri, presentano un alto grado di sovrapposizione, dunque sono meno vulnerabili, perché se un’unità fallisce, le sue funzioni possono essere assunte da altri. In terzo luogo, proprio la presenza di numerose diverse unità facilita la possibilità di sperimentare nuovi approcci affinché le unità e i soggetti possano imparare l’uno dall’altro (Huitema & al., 2009). Si ribadisce, infine, anche in questa discussione, che la presenza di molteplici soggetti che condividono il potere, e il pieno coinvolgimento delle parti nel processo decisionale, richiama ad una maggiore legittimità democratica della struttura di *governance* nei sistemi complessi (Pahl-Wostl C. & al., 2007). Dunque i regimi policentrici sembrano avere prestazioni più elevate rispetto ad altre forme di gestione di *governance*, sia per quanto riguarda la capacità di adattamento, sia per affrontare sfide emergenti come il cambiamento climatico (Pahl-Wostl & al., 2014).

Per funzionare come sistema, la *governance* policentrica deve soddisfare almeno due criteri: la presenza di più centri di processo decisionale e il coordinamento da parte di un sistema di regole (Pahl-Wostl & al., 2014; Pahl-Wostl, 2015). Queste ultime sono l’esito di un processo continuativo di negoziazione e non vengono imposte dall’alto come nel caso della forma di *governance* gerarchica. E’ fondamentale riconoscere l’importanza del ruolo del coordinamento in quanto i regimi di *governance* policentrica sono soggetti al pericolo della frammentazione. Dunque, affinché la *governance* policentrica assuma la forma di una “buona *governance*” per la gestione dei sistemi

idrici, è importante che sia la capacità degli attori di auto-organizzarsi sia la condivisione di un sistema di regole globali siano condizioni di base per tali regimi.

I regimi policentrici derivano dall'emergenza e dall'auto-organizzazione in combinazione con un design mirato. Dinamiche come queste richiedono la combinazione e le interazioni di diverse modalità di *governance*: reti, gerarchie burocratiche e mercati devono agire di concerto (Pahl-Wostl, 2015: 113).

Come affermato precedentemente, la combinazione contestuale di diversi strumenti di *governance*, appartenenti alle diverse forme di *governance* gerarchica, del mercato e della rete, è un obiettivo strutturale, nonché parte del *modus operandi*, della *metagovernance*. Pertanto, al fine di raggiungere la sua massima efficacia di processo, anche in questo caso si ritiene che il sistema policentrico debba essere accompagnato da un meta-livello, incline al coordinamento (indispensabile per evitare la frammentazione) e alla capacità auto-riflessiva. Non solo, nel caso dei sistemi di *governance* policentrica, i livelli di libertà sono molto alti, e dunque la condivisione di un insieme di regole è considerato un prerequisito strutturale per la sua sopravvivenza. La condivisione di regole nei sistemi di *governance* complessi è un processo lungo e che chiama in causa dinamiche sociologiche importanti, come la fiducia, la comprensione reciproca, l'orientamento al consenso, la condivisione di sistemi valoriali e il superamento di sentimenti di pregiudizio. Un processo di tale tipo è un processo tipicamente di *metagovernance* e si ritiene pertanto che la "buona" *governance* dell'acqua (adattativa, informata all'apprendimento, sostenibile e policentrica) debba essere meta-governata.

### **2.3 (Meta) Governance dell'acqua: analisi esplorativa di casi**

L'ultima parte di questo capitolo si concentra sul tentativo di comprendere la centralità delle considerazioni teoriche emerse, partendo dallo studio di un'analisi comparativa condotta da Claudia Pahl-Wostl nel 2019 della *governance* dell'acqua in alcuni Paesi europei e non: Germania, Paesi Bassi, Australia, Cina e Sud Africa. Lo studio parte dal presupposto che, affinché la *governance* dell'acqua sia efficace, è richiesta la presenza di alcuni elementi: produzione di conoscenza convalidata e legittimata; capacità di risoluzione dei conflitti; presenza di meccanismi di monitoraggio e valutazione; grado di legittimità della *governance* (intesa come validità e accettazione



dell'autorità di uno o più attori); grado di rappresentatività della *governance* (intesa come coinvolgimento di tutti gli stakeholder interessati dal processo decisionale). Si presume che ogni modalità di *governance* (condividendo la distinzione tra gerarchie burocratiche, mercati e reti) differisce nel modo in cui queste proprietà vengono intese all'interno di ogni stile.

L'analisi si basa inoltre sull'assunzione che, per affrontare le complesse sfide della gestione dell'acqua, sia necessaria la presenza, da un lato, di sistemi di *governance* ibridi, caratterizzati cioè da un'interazione sinergica tra le diverse modalità di *governance*; dall'altro, per far fronte alle molteplici fonti di interdipendenza tra attori, sistemi di competenze e feedback, nonché per affrontare l'incertezza nel sistema ambientale, sia indispensabile un approccio di *governance* adattativo. Una delle conclusioni a cui si è giunti nel paragrafo precedente è che per implementare tale approccio è richiesta una *governance di governance*, altrimenti detta *metagovernance*. Si ribadisce in questo studio che la *metagovernance* viene intesa come “un processo riflessivo di apprendimento sociale per sviluppare, valutare e adattare approcci di *governance* allo scopo di affrontare sfide sociali complesse” (Pahl-Wostl, 2019: 6). La *metagovernance*, in aggiunta, dovrebbe supportare meccanismi di auto-organizzazione evitando fenomeni di frammentazione tramite strumenti di coordinamento e processi di design mirato. Infine, grazie alle sue attitudini di *synthesis*, è anche attraverso la presenza della *metagovernance* che l'interazione tra i diversi stili di gestione tipici delle forme ibride di *governance* dovrebbero maggiormente avere successo. Infatti, è evidente che ogni forma di *governance* presenta punti di forza e di debolezza. La crescente frequenza di accordi di *governance* ibridi riflette la logica di combinare i vari punti di forza dei diversi stili, ma questo non evita di per sé la possibilità di conflitti. La presenza di un meta livello di *governance* sarebbe auspicabile al fine di determinare, sulla base dei fattori del contesto, la combinazione più appropriata.

Sulla base di quanto sopra è stata dunque condotta un'analisi sui cinque Paesi prima citati, che differiscono sia per quanto riguarda lo sviluppo socio-economico e politico-istituzionale, sia per la presenza più o meno dominante di una o più delle forme di *governance* gerarchica, di mercato o *governance* della rete. Dallo studio della legislazione nazionale dei diversi Paesi è emerso che all'interno della legislazione nazionale si fa riferimento soprattutto alla modalità di *governance* gerarchica mentre, facendo riferimento ai piani di attuazione, il ricorso alla *governance* della rete è più

frequente nella fase di implementazione. Ovviamente ogni Stato presenta combinazioni di modalità di *governance* molto diverse.

### **2.3.1 Olanda**

L'analisi della legislazione nazionale dei Paesi Bassi evidenzia un leggero predominio della *governance* gerarchica sulle altre modalità di *governance*. Nel processo di implementazione, al contrario, l'enfasi si sposta sulla *governance* della rete; quasi del tutto assenti sono meccanismi o strumenti della *governance* del mercato. L'attuale sistema di *governance* dell'acqua dell'Olanda sembra dunque essere sintetizzato da Pahl-Wostl come ibrido (Pahl-Wostl 2019). Ma questo è un risultato raggiunto dopo anni di evoluzione del sistema di *governance* dell'acqua, che in principio era caratterizzato dal predominio di un approccio gerarchico e tecnocratico. Con il moltiplicarsi di eventi estremi (come le inondazioni nel delta del Reno tra il 1993 e il 1995) l'approccio tipico della *governance* gerarchica si è rivelato debole ed inefficiente, e si è innescato un processo di innovazione nella gestione di tali eventi. Si sono costituite reti (soprattutto informali) con un numero rilevante di soggetti che non provenivano dalla struttura di governo preposta a tale compito: con soggetti provenienti dal mondo della politica, della società civile, delle scienze ambientali e del business, la rete si andava strutturando in modo composito e al suo interno si definivano nuove combinazioni di *governance* (Pahl-Wostl & al., 2013; Pahl-Wostl & al., 2019). L'adozione del programma "*Room for the River*" è stata l'origine del cambiamento: dopo un periodo lungo centinaia di anni di costruzione di dighe sempre più alte al fine di separare i fiumi dal suolo, si è compresa la necessità di invertire questa tendenza, comprendendo la possibilità di enormi vantaggi (in termini di sicurezza e sostenibilità) restituendo spazio ai fiumi. Un programma così complesso, che riguarda interessi diversi di molteplici categorie di persone, non poteva essere gestito in modo gerarchico. L'iniziale adozione di misure prese in modo univoco e senza il coinvolgimento dei diretti interessati ha portato infatti a proteste e conflittualità (Huitema D. & al., 2009). E' il caso della scelta di designare alcune delle zone più rurali dei polder come zone di inondazione, per proteggere le aree urbane a valle: questo processo tipico del modello top-down, avvenuto senza il coinvolgimento di rappresentanti degli abitanti interessati,

ha sollevato grandi proteste, riscontrando così bassissimi livelli di legittimità e rappresentatività della *governance*. Pertanto la costruzione di un orientamento al consenso è stata lunga e non priva di conflittualità anche nei Paesi Bassi (Pahl-Wostl & al., 2013; Pahl-Wostl & al., 2019). Un altro strumento che ha generato motivo di conflittualità, pur rappresentando uno strumento ibrido di successo, è lo strumento della Water assessment (WA). Lo strumento della valutazione dell'acqua (WA) appartiene alla linea politica di integrazione tra acqua e spazio: è stato infatti introdotto al fine di garantire che i soggetti interessati nella gestione dell'acqua siano coinvolti nei processi di pianificazione del territorio (a qualsiasi livello del processo decisionale) attraverso una procedura flessibile (Hartmann T. & al., 2017). Questo strumento, che combina uno stile di *governance* gerarchica e uno stile di *governance* della rete ha generato motivi di conflittualità (originati da attori provenienti dalla *governance* del mercato) a seguito dell'imposizione di alcuni limiti che pone all'utilizzo del suolo a causa degli elevati rischi legati all'acqua (Van Dijk et al., 2011, Pahl-Wostl, 2019). In ogni caso, si afferma la connotazione ibrida dello strumento in quanto si riconosce nell'uso di WA il tentativo (di *metagovernance*) di trovare la combinazione più efficace ed efficiente di diverse modalità di coordinamento di politiche appartenenti a diversi settori (quali quello della pianificazione spaziale e della gestione dell'acqua) (Pahl-Wostl, 2019).

Dunque dall'analisi emerge che al fine di risolvere le conflittualità e di creare sinergie tra le varie modalità di *governance*, è possibile riconoscere la presenza di un ruolo di metagovernatore dello Stato: nell'approccio verso una pianificazione territoriale integrata, nella riconsiderazione delle priorità ambientali del programma "Room for the river" si evidenzia la presenza di fattori che puntano ad una maggiore cooperazione tra governo e cittadini. Queste dinamiche non si basano sulla gerarchia, bensì sulla fiducia: dinamiche di questo tipo supportano approcci di apprendimento sociale alla base di una *governance* adattativa, e processi di apprendimento alla *metagovernance*. Pertanto nei prossimi anni ci si può aspettare la presenza di sinergie piuttosto che conflittualità nella *governance* dell'acqua olandese (Van Dijk et al., 2011; Pahl-Wostl, 2019).

### **2.3.2 Germania**

La Germania è sicuramente caratterizzata da una struttura di *governance* molto diversa rispetto a quella appena delineata dei Paesi Bassi: a prevalere è la modalità di

*governance* gerarchica. La direttiva quadro europea sull'acqua (WFD) e la direttiva europea sulle alluvioni (FD) hanno però avviato un processo di cambiamento della *governance* dell'acqua tedesca. Si è passati da una gestione basata solo sul controllo e la sicurezza ad una gestione basata anche sul rischio e sulla capacità di adattamento. La WFD, in particolare, ha costretto gli Stati ad adottare soluzioni di maggiore inclusione e partecipazione degli stakeholders nel processo decisionale, portando ad una maggiore presenza della *governance* della rete (Newig & al., 2016; Pahl-Wostl, 2019). In ogni caso, la Germania non è ancora riuscita a compiere un concreto e significativo passaggio verso una *governance* della rete. In Mees & al. (2014) si mette a confronto la gestione delle inondazioni urbane di Amburgo con quella di Rotterdam, per comprendere se la presenza di una *governance* gerarchica così forte generi difficoltà di transizione verso una maggiore *governance* dell'acqua flessibile e adattiva. Quello che emerge è che il predominio dello stile di *governance* gerarchica può risultare adeguato fintantoché non si verificano eventi tali da generare conflittualità tra i vari interessi e fintantoché la gestione delle inondazioni non deve subire innovazioni radicali. Le due città presentano approcci molto diversi, soprattutto nell'importanza attribuita dalla stessa società civile ad alcuni fattori. Più specificatamente, se la gestione idrica di Rotterdam è caratterizzata dalla presenza massiccia di partenariati pubblico-privati, che tendono ad aumentare prima di tutto il grado di legittimità degli *input* (processo decisionale) della *governance*, al contrario la gestione delle alluvioni ad Amburgo presenta alti gradi di legittimità in termini di *output*, in quanto i cittadini approvano le misure adottate di contrasto alle inondazioni. Ma nel caso in cui le problematiche dovessero invece essere più complesse, l'approccio tedesco presenterebbe una minore capacità di risoluzione del conflitto (Pahl-Wostl, 2013; Pahl-Wostl, 2019).

Il fattore che più sembra influire in questo senso (nonché in una difficile applicabilità dell'approccio della *metagovernance*) è la mancanza di un effettivo coinvolgimento del pubblico nel processo decisionale, nonché la presenza di rispondenza fiduciaria tra le parti: un esempio concreto è dato dalla gestione del problema dell'inquinamento da nitrati nelle acque sotterranee, causato dall'agricoltura intensiva. In questo caso gli attori pubblici (tramite la regolamentazione) e parte della società civile interessata, quali agricoltori e fornitori di acqua volontari, non sono stati capaci di collaborare per raggiungere l'obiettivo comune della risoluzione del problema: gli agricoltori hanno al contrario utilizzato il loro potere di *lobbying* per influenzare la politica, frenando qualsiasi tentativo condiviso di rafforzare dinamiche di rete (Mees & al., 2014; Pahl-

Wostl, 2019). Da questo episodio ne deriva la scarsa presenza di un governo capace di assumere il ruolo di meta-governatore, in questo caso necessario a superare la forte dipendenza dal percorso, la scarsa evoluzione istituzionale e a procedere verso una maggiore integrazione delle logiche di *governance* diverse. Inoltre, contrariamente ai Paesi Bassi dove la *governance* adattativa sembra essersi affermata, le autorità tedesche non sono propense ad impegnarsi nella gestione adattativa e sono insufficienti le esperienze di apprendimento sociale e di sperimentazione di nuovi approcci, pertanto non sono stati raggiunti notevoli risultati di innovazione nella gestione dell'acqua (Pahl-Wostl & al., 2013; Pahl-Wostl, 2019). A causa del predominio della tradizione gerarchica, della debole presenza di uno stile di *governance* della rete e di approcci troppo poco flessibili, si deduce che il governo non abbia ancora sufficientemente assunto un ruolo di meta-governatore (Pahl-Wostl, 2019).

### **2.3.3 Australia**

L'Australia si presenta ancora diversa rispetto ai due casi sopra descritti, in quanto si osserva la massiccia presenza di meccanismi di mercato nella *governance* dell'acqua e il predominio sulle altre due forme di *governance*, comunque presenti, seppur con peso diverso. Nella legislazione sull'acqua i riferimenti sono infatti diretti alla *governance* gerarchica, mentre il processo di implementazione richiama a strumenti di rete (Pahl-Wostl, 2019).

La *governance* dell'acqua in Australia è stata fortemente influenzata da gravi eventi di siccità. A partire dalla fine degli anni '90, successivamente ad un periodo di grave scarsità d'acqua, quest'ultima è stata considerata come una merce negoziabile e le licenze dell'acqua sono state separate dal possesso della terra (Alston & al., 2016). Questo rafforzamento della *governance* del mercato (e in parte della *governance* della rete successivamente ai processi di decentramento) è avvenuto al fine di migliorare i livelli di efficacia ed efficienza della gestione dell'acqua. Ma la "siccità del millennio", un grave periodo di siccità dal 1997 al 2009, ha innescato un'inversione di tendenza, ristabilendo nella *governance* gerarchica il ruolo predominante. Con il Water Act del 2007 il governo nazionale istituisce la Murray-Darling Basin Authority (MDBA) a cui vengono assegnati poteri (anche esecutivi) per garantire una gestione integrata e

sostenibile del bacino. A causa dell'incapacità degli stati di raggiungere accordi sull'allocazione delle scarse risorse idriche, tramite gli ingenti poteri assegnati all'Autorità del bacino, si verifica pertanto un processo di ri-accentramento e un rafforzamento di dinamiche di *governance* gerarchiche (Cruse L. & Cooper B., 2015; Pahl-Wostl, 2019). Il Water Act del 2007 prevedeva che l'MDBA prescrivesse un piano strategico (il Basic Plan) per raggiungere l'obiettivo di una gestione integrata e sostenibile delle risorse idriche. Il piano è stato sviluppato coinvolgendo le parti interessate ma procedendo ad un'implementazione del tipo *top-down*, causando l'erosione del livello di fiducia degli stakeholders che hanno percepito il processo poco trasparente ed equo (Alston & al., 2016). Si sono dunque verificati una serie di conflitti tra tutti gli stili di *governance*, soprattutto a causa dello scarso dialogo deliberato da parte del governo e all'eccessivo ruolo della predominanza di meccanismi di mercato, a discapito di una forte attenzione alle tematiche ambientali e a dibattiti sul loro valore per la società. Infatti, nel 2007 il governo ha introdotto l'ambiente nel mercato senza assicurare concretamente il raggiungimento di obiettivi ambientali e sociali (Bell & Quiggin, 2008; Pahl-Wostl, 2019). Ma, come affermato più volte, i mercati dell'acqua non possono funzionare come mercati puri, soprattutto in situazioni di scarsità d'acqua dove il valore del bene non può dipendere dal potere d'acquisto. Al contrario, le priorità di allocazione dell'acqua devono basarsi su criteri per la collettività, come assicurare l'approvvigionamento di acqua potabile. Pertanto emerge la necessità di coinvolgere il governo come meta-governatore, essendo necessaria l'intromissione del governo tramite misure di regolamentazione, che potrebbero portare a conflittualità (Pahl-Wostl, 2019). Per concludere, nonostante il coinvolgimento delle parti interessate nell'implementazione del Basic Plan, la *governance* della rete è rimasta piuttosto ai margini rispetto alle altre due forme di *governance*, e questo ha indebolito la volontà degli stakeholders di collaborare. Pertanto, si ribadisce, in primis, la necessità di un approccio di *metagovernance* e, in secondo luogo, il miglioramento della legittimità e della rappresentatività della *governance* dell'acqua in termini di input: il processo decisionale deve essere più inclusivo e le regole sul processo di implementazione devono essere trasparenti e negoziabili, al fine di incrementare il coinvolgimento, la fiducia tra le parti, nonché la consapevolezza di interdipendenza sistemica che potrebbe portare a minore conflittualità (Pahl-Wostl, 2019).

### 2.3.4 Cina

La Cina è caratterizzata dalla predominanza di uno stile gerarchico nella struttura di *governance*, sia nella legislazione nazionale sull'acqua che nei piani di attuazione. Nel processo di implementazione emerge la presenza di strumenti di mercato; la *governance* della rete è quasi del tutto assente (Pahl-Wostl, 2019). Lo stato Cinese è caratterizzato da una netta divisione del potere tra i livelli di governo centrale e locale: ai due livelli di governo corrispondono anche due diverse modalità di *governance*, in quanto il governo centrale opera con uno stile prettamente gerarchico, mentre il livello locale (provinciale) è caratterizzato dalla ricerca di obiettivi economici e massimizzazione del profitto nel breve periodo, nonché nel raggiungimento di una piena autonomia finanziaria. Per questo si può intendere il sistema di governo cinese come un ibrido che combina centralizzazione gerarchica e decentralizzazione fiscale (Xia & Pahl-Wostl, 2012; Pahl-Wostl, 2019).

La predominanza della *governance* gerarchica sugli altri stili di *governance* si conferma anche nella gestione dell'acqua. Storicamente la gestione dell'acqua in Cina si è basata sulla costruzione di imponenti infrastrutture, come la diga delle Tre Gole, finalizzate a contrastare fenomeni estremi come le inondazioni. Negli ultimi anni vi è stata l'introduzione di approcci più flessibili nella gestione di tali fenomeni ma l'implementazione di tali approcci, più socio-ecologici, è rimasta fedele allo stile gerarchico top-down. Dunque, se l'approccio verso la gestione di tali eventi è passato dalla costruzione di megaprogetti alla restituzione di spazio alle acque e al miglioramento della capacità di ritenzione, d'altra parte l'implementazione di questi nuovi approcci è avvenuta in modo autoritario, costringendo migliaia di persone a trasferirsi in altre aree (Pitcock & Xu, 2011). Si è implementata anche una forma di gestione adattiva tramite l'attuazione di politiche basate su progetti pilota, ma questa sperimentazione non ha comportato il coinvolgimento pubblico della società civile, è stata strettamente controllata dal governo. Questa modalità d'azione rientra nel più ampio obiettivo delle autorità cinesi di controllare lo sviluppo economico e le possibili conflittualità tra l'imposizione gerarchica e il processo di liberalizzazione basata sui meccanismi di mercato (Heilmann, 2008; Pahl-Wostl, 2019). Non prevedendo un effettivo coinvolgimento sociale ed essendo strettamente controllata, la sperimentazione non ha sviluppato capitale sociale e non ha migliorato la sensibilità verso le tematiche

ambientali: questo abbozzato tentativo da parte del governo cinese non ha dunque portato miglioramenti trasformativi verso una *governance* di rete, policentrica e adattativa (Pahl-Wostl, 2019).

Il mancato coinvolgimento è stato riscontrato anche nella scarsa considerazione nei progetti infrastrutturali su larga scala delle esigenze a livello locale dei fiumi più piccoli a livello cittadino. I vari livelli di governo non comunicano e non si coordinano: è evidente la necessità di un nuovo ruolo del governo centrale come meta-governatore che miri al coordinamento delle parti e al coinvolgimento degli stakeholders per migliorare l'allocazione delle risorse idriche (Moore, 2017; Pahl-Wostl, 2019). A livello locale si trovano casi isolati di tentativi di costituzione di reti informali al fine di rendere più equa la condivisione delle risorse: è avvenuto per esempio nella gestione dell'acqua per l'irrigazione dove gli abitanti di alcuni villaggi, che non hanno accesso alle risorse economiche, si sono uniti in reti orizzontali. Tuttavia il governo è stato del tutto assente nel favorire questo tipo di soluzioni (Yu & al., 2016; Pahl-Wostl, 2019).

La scarsità d'acqua è un problema strutturale in Cina, dovuto alla povertà di bacini di acque dolci. Per far fronte a tale problema la Cina ha ideato un progetto di dimensioni senza precedenti, un sistema di acquedotti, oleodotti e sistemi di pompaggio per trasferire l'acqua dal Sud al Nord del Paese. Anche in questo caso il governo, per realizzare questo progetto, ha imposto lo spostamento e il reinsediamento di migliaia di persone, ricorrendo ad un mix di misure coercitive e strategie persuasive (Moore, 2014; Pahl-Wostl, 2019).

Per concludere dunque, “la *governance* cinese dell'acqua è ancora dominata da uno stile di *governance* gerarchica e gli approcci di basati sul mercato o sulla rete sono adattati per adattarsi a un paradigma gerarchico” (Pahl-Wostl, 2019: 13). E' pertanto difficile pensare che con questa struttura di *governance* sia possibile avvicinarsi ad un atteggiamento di apprendimento verso la meta-*governance*.

### **2.3.5 Sud-Africa**

La *governance* dell'acqua del Sudafrica è mutata notevolmente dopo il crollo dell'Apartheid (Nastar & Ramasar, 2012; Pahl-Wostl, 2019). Dopo la fine del regime di Apartheid, le riforme della legislazione in materia di acqua (Water Services Act del 1997 e National Water Act del 1998) hanno introdotto strumenti tipici della *governance*



della rete, richiamando alla necessità di una maggiore giustizia sociale tramite processi di inclusività e partecipazione, facendo sì che oggi che il Sudafrica sia uno dei Paesi più elogiati in materia di acqua (Kapfudzaruwa & Sowman, 2009). Questo processo non ha comunque evitato casi di conflittualità. Il National Water Act del 1998 implica un processo di decentramento tramite l'istituzione di CMA, Catchment Management Agencies, finalizzate a gestire le scarse risorse idriche e a facilitare l'accesso alla gestione degli stakeholder interessati. La legge prevede infatti che questi ultimi (comitati di irrigazione o associazioni di utenti dell'acqua) siano coinvolti nel processo di creazione delle CMA, al fine di migliorare il processo di democratizzazione della gestione dell'acqua del Paese (Movik, 2011; Pahl-Wostl, 2019). Ma l'attuazione di questo progetto non è ancora stata portata a termine: ad oggi, soltanto due delle diciannove CMA inizialmente previste (poi passate a nove nel 2012 a causa dei problemi di attuazione) sono operative. Il governo nazionale, nonostante gli obiettivi di decentramento e maggior partecipazione degli stakeholder previsti dalla legge, conserva ancora un potere considerevole. Il governo centrale ha il potere di nomina dei responsabili delle CMA, può interferire nel lavoro quotidiano, mettere in discussione la sopravvivenza di una struttura se la ritiene inefficace, e detiene il potere discrezionale di decidere sulle assegnazioni dell'acqua (Movik, 2011; Pahl-Wostl, 2019).

Dunque, anche in questo caso le conflittualità non sono state assenti: da una parte si sono verificate ostilità tra il Centro e la periferia, e dunque tra la componente gerarchica, che mina il processo di decentramento, e la *governance* della rete, tramite la rivendicazione di autonomia degli stakeholders locali. Inoltre, si sono riscontrati motivi di conflitto anche tra *governance* gerarchica e di mercato, in quanto il pensiero neoliberista condanna la regolamentazione gerarchica in un percorso verso la sostenibilità ambientale e sociale. Infine, si è evidenziato un conflitto tra i due approcci principali alla gestione delle risorse ambientali: da un lato l'approccio tecnocratico ingegneristico e dall'altro la gestione inclusiva e adattativa (Schreiner, 2013; Pahl-Wostl, 2019).

Queste dinamiche richiedono dunque che il governo assuma il ruolo di meta-governatore: ad oggi il governo sudafricano si è dimostrato debole, soprattutto nell'attuazione di un percorso verso una maggiore *governance* di rete, inclusiva del territorio (Pahl-Wostl, 2019).

Al fine di sintetizzare per il lettore quanto emerso relativamente all'analisi di Claudia Pahl-Wostl (2019) riguardo le caratteristiche influenti della *governance* dell'acqua, si presenta una tabella di sintesi delle dinamiche di *governance* e *meta-governance* sperimentate nel governo dell'acqua dei Paesi sopra analizzati.

*Figura (2.3): Tabella di sintesi delle dinamiche di (meta)governance nel governo dell'acqua*

Nazione	Tipi di dinamiche	Criticità segnalate	Tipi di governance attuale
Olanda	Inizialmente stile di gestione tecnocratica e della governance gerarchica. Successivamente alla incapacità di gestione come controllo (a seguito di eventi estremi), inserimento di dinamiche di rete	Conflittualità tra dinamiche gerarchiche e dinamiche di rete	Governance ibrida con la presenza di alcuni processi per supportare dinamiche flessibili di coordinamento della rete
Germania	Stile di governance gerarchico basato su un approccio top-down e di comando e controllo ponderato negli ultimi anni da tentativi delle direttive europee di includere maggiormente gli stakeholder	Difficoltà della gestione pubblica nel coinvolgere gli attori e attivare processi di partecipazione	Governance ancora radicata nella forma di regolazione gerarchica che fatica ad attivare processi di coinvolgimento della rete e adottare un approccio più riflessivo basato sull'apprendimento
Australia	Stile di governance fortemente incentrato sulle dinamiche di mercato. Riferimenti normativi sull'acqua sono diretti alla governance gerarchica, mentre il processo di implementazione richiama a strumenti di rete (mercato è una particolare forma di rete)	Pericolo di delegittimazione del ruolo di government a causa del tentativo di introduzione di logiche gerarchiche che, dato il sistema liberare, hanno incontrato resistenze	Governance ibrida con un forte ruolo di dinamiche del mercato, una debole presenza di logiche gerarchiche e una difficoltà di orientare la rete verso obiettivi condivisi
Cina	Governance gerarchica preponderante, in linea con la cultura organizzativa e di regolazione della Cina	Conflittualità date dalla mancanza di un coordinamento di diverse logiche di regolazione a vari livelli: gerarchia nel centro, mercato nelle province e rete nei territori locali	Governance multilivello ibrida con evidente difficoltà di conciliare le varie forme di regolazione
Sud Africa	Dopo la fine dell'Apartheid, introduzione di dinamiche di rete (e ora di mercato) all'interno di un sistema gerarchico	Conflittualità tra logiche gerarchiche e introduzione di logiche di mercato e tra logiche gerarchiche e sviluppo di logiche partecipative. Presenza di attività corruttive dovute al debole ruolo del government	Governance ibrida con una forte presenza del mercato e un debole ruolo del government caratterizzata da alta conflittualità

Fonte: elaborazione propria

## Conclusioni

Questo capitolo ha avuto l'obiettivo di delineare le caratteristiche principali e imprescindibili per una "buona *governance*" dell'acqua. Nel primo capitolo si è giunti alla conclusione secondo cui i sistemi di *governance* complessi necessitano di essere meta-governati per essere più democratici, efficaci e capaci di rispondere alle sfide del futuro. Spostando il focus sulla *governance* dell'acqua, dallo studio della letteratura è emerso che questa si basa ad oggi su sfide complesse che richiedono alle istituzioni un cambiamento trasformativo verso una maggiore flessibilità, adattabilità e sperimentazione. Per questo, gli ultimi studi sui sistemi socio-ecologici e sui regimi di gestione idrica richiamano ad un passaggio dalla gestione come controllo alla gestione come apprendimento. Come affermato da Claudia Pahl-Wostl in diversi dei suoi studi, affinché vi sia una trasformazione istituzionale (inerente il quadro normativo e i sistemi valoriali che guidano le istituzioni) è fondamentale che si attivi un processo riflessivo di apprendimento sociale che permetta di identificare, valutare e mettere in discussione i fattori che rappresentano dei vincoli alla trasformazione. Perché questo processo sia possibile, e perché si possano perseguire coerentemente obiettivi di sviluppo socio-economico in un'ottica di sostenibilità e resilienza dei sistemi, si ritiene indispensabile la presenza di un meta-livello di *governance* orientato dall'auto-riflessività e che preveda un dialogo strutturato tra tutti gli attori, sia del settore idrico sia dei settori adiacenti. Necessariamente infatti, questi appartengono a sistemi valoriali diversi, che se non fatti dialogare ostacolano la creazione di uno spazio riflessivo di analisi delle esigenze imposte dai cambiamenti dell'ambiente. In aggiunta, data l'imperfezione dei singoli approcci di *governance* e appurata la necessità di adottare misure particolari di gestione data la diversità contestuale di ogni sistema, si ritiene che la *governance* per la sostenibilità richiami a logiche di meta-governo al fine di combinare al meglio strumenti di forme di *governance* diversa, basandosi su analisi di fattori contestuali. Infatti, anche in riferimento allo studio di Pahl-Wostl (2019) sulla possibilità dei governi olandese, tedesco, cinese, australiano e sudafricano di assumere un ruolo di meta-governatore nella *governance* dell'acqua, si riscontra la necessità che le istituzioni presentino approcci flessibili che combinino di strumenti di stili diversi di *governance*, al fine di sperimentare approcci innovativi e garantire la trasformazione verso una completa gestione adattativa e sostenibile dei sistemi socio-ecologici.

## CAPITOLO 3

### **La *Governance* della laguna di Venezia come caso studio: disegno e metodologia della ricerca**

#### **3.1 Contesto di ricerca**

Nel primo capitolo di questo elaborato si è costruita una base teorica facendo riferimento agli ultimi approcci della letteratura, finalizzati ad affrontare i problemi complessi che interessano la *governance* della società. Si è pertanto declinato il paradigma della *metagovernance* nelle sue principali connotazioni giungendo alla conclusione che: affrontare i problemi complessi che riguardano la società richiede logiche di meta-governo che sappiano conciliare l'autonomia del singolo e la condivisione di una *vision* comune che orienti gli attori del sistema. Successivamente, nel capitolo secondo, il focus delle dinamiche di *governance* si è ristretto su un particolare ambito: la gestione dell'acqua come sistema. L'analisi della letteratura di tale settore ha condotto a definire le principali tendenze per una buona *governance* dell'acqua: una *governance* adattativa, cioè integrata, flessibile, sostenibile e resiliente, dunque contestuale e inclusiva, e basata su una gestione come apprendimento e non come controllo. Data la complessità dei regimi di gestione dell'acqua, fatti di tante parti (di natura diversa) interdipendenti tra di loro e, data la non linearità e la non prevedibilità dei risultati di queste interazioni che ricadono in un ambiente dinamico e mutevole (che li influenza), anche in questo contesto si condivide la necessità di ricorrere a logiche di *metagovernance* che integrino i processi delle singole parti all'interno di obiettivi di sostenibilità condivisi dal sistema.

Sulla base di questa sintesi e come già introdotto nel capitolo precedente, il prosieguo dell'elaborato descrive il percorso di una ricerca che ha interessato un sistema di *governance* dell'acqua in particolare, quello di Venezia e della sua laguna, concentrandosi in particolare sulla definizione delle possibili criticità, date le assunzioni teoriche, che potrebbero emergere a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, e della successiva legge di conversione 13 ottobre 2020, n. 126, recante: «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia», che istituisce l'Autorità per la Salvaguardia di Venezia e della sua Laguna. Come vedremo, questo soggetto si inserisce in un sistema di *governance* e in una rete di attori che sono

consolidati storicamente: si indaga pertanto l'impatto che il processo di implementazione della legge 104/2020 potrebbe avere, in termini di criticità, sul sistema di *governance* finora operante.

Questo contesto, il sistema di *governance* di Venezia e della sua laguna, è stato scelto come caso di studio proprio per la sua speciale caratterizzazione, votata al perseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile, che allo stesso tempo rispettino l'ambiente lagunare circostante e promuovano la valorizzazione e la crescita socio-economica della città. Il governo di Venezia, come vedremo più precisamente anche nelle pagine che seguono, è un governo che non può prescindere dal territorio nel quale si colloca. Venezia non può essere distinta dalla sua laguna, e dal sistema ecologico nel quale è sita. Per questo è stata scelta come naturale caso di applicazione di quanto teorizzato nei due capitoli precedenti: le dinamiche di *governance* e la capacità del sistema ecologico circostante di resilienza e persistenza sono entrambi fondamentali. Come sottolineato nel secondo capitolo, la risposta e l'innovazione dei sistemi socio-ecologici (alle sfide poste in essere dall'ambiente) è legata al comportamento istituzionale e degli attori che ne determinano la gestione. Venezia è uno di quei casi dove la delimitazione tra sistema ecologico e sistema sociale è del tutto arbitraria, e dove parlare di sostenibilità implica necessariamente il mantenimento della prosperità sia dei sistemi sociali che economici che ecologici. Dal momento che le conclusioni del capitolo precedente hanno portato a riconoscere valida la necessità di logiche di meta-governo anche per i sistemi di *governance* dell'acqua, in quanto anche questi sono caratterizzati da complessità sistemica, interdipendenza delle parti, imprevedibilità dei risultati delle interazioni, ci si è concentrati sulle dinamiche di *governance* che interessano questa città, per meglio comprendere se è possibile, date le caratteristiche attuali del sistema, l'adozione di approcci di meta-*governance* in un tale contesto.

E' di primaria importanza sottolineare che il lavoro di analisi che si sviluppa in queste pagine fa riferimento e si erge su uno studio condotto da parte dell'Università Ca' Foscari di Venezia in *partnership* con il Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia (Benvenuti & al., 2020) finalizzato alla ricomposizione dei processi di *governance* di tale contesto e allo studio di definizione della forma giuridica di quella che poi, dopo pochi mesi, sarebbe nata come Autorità per la laguna di Venezia. Lo studio rappresenta allo stesso tempo una fonte (di cui le nozioni vengono citate come tali) e punto di partenza per l'elaborazione di una serie di dati finalizzati a questa ricerca.

Il capitolo che segue presenta un breve *excursus* storico-normativo che introduce il contesto e l'ambito di azione all'interno del quale deve essere contestualizzata l'ipotesi e gli obiettivi di ricerca; successivamente viene presentata la metodologia che è stata utilizzata al fine di raggiungere il nostro obiettivo informativo.

### **3.1.1 Il governo delle acque di Venezia nella storia**

Venezia dipende dall'acqua, come la stabilità di un albero dipende dalle sue radici. La laguna, all'interno della quale la città si sviluppa, divide Venezia dal mare, attraverso i suoi caratteristici lidi che fungono da fortificazione naturali: da un lato pertanto, l'acqua della laguna rappresenta per Venezia una protezione; dall'altra rappresenta un pericolo per la sopravvivenza della città stessa. Per questo, sin dai primi decenni del IX secolo, l'ambiente lagunare, i lidi e il mare sono stati oggetto di tutela da parte di autorità, istituzioni e organizzazioni al fine di salvaguardare la città.

Il governo delle acque di Venezia ha subito evoluzioni importanti nel corso dei secoli: forme e strumenti di *governance* gerarchica, di rete e di mercato si sono manifestati e combinati nel tempo con intensità diversa. Da un'analisi della storia e delle leggi che si sono susseguite nel tempo, possiamo riconoscere la presenza di un processo di evoluzione da forme di *governance* gerarchica pura fino all'affermarsi, soprattutto successivamente alla riforma della Pubblica Amministrazione degli anni Ottanta, di forme di decentramento delle funzioni, e dell'introduzione di dinamiche di *governance* della rete e di strumenti e logiche di mercato. Il minimo comun denominatore alla base del susseguirsi di forme di *governance* diverse è però rimasta la tutela di ogni elemento che costituisce un così complesso territorio, costituito di una parte urbana (compresi i rii di navigazione interna), le zone lagunari site al di fuori del centro urbano, e le difese a mare. Lo sviluppo socio-economico della città (e dei centri abitati) e la salvaguardia dell'ambiente lagunare hanno da sempre rappresentato "i due poli" intorno ai quali gravita la *governance* del territorio. Già successivamente ai primi effetti dello sviluppo economico del XV secolo e dell'insediamento in città di numerose attività produttive, che in molti casi comportarono opere lesive dell'ambiente lagunare, si comprese la necessità di costruire un'amministrazione del territorio unificata al fine di perseguire l'indirizzo comune di salvaguardia. In poche parole, in principio, fu l'accentramento a rappresentare la soluzione, perché si affermò fin da subito l'idea che

il governo delle acque fosse, per la città di Venezia e per i territori limitrofi, di vitale importanza, in quanto il mancato coordinamento tra le opere a monte e quelle a valle, avrebbero messo in crisi l'intero sistema idraulico ed un ambiente così fragile come quello lagunare (Orlandini, 1906). A tal fine nacque il Magistrato alle Acque, unificando più soggetti e raggruppandone i compiti, il 7 agosto del 1501, con il principale obiettivo di uniformare in tutto il territorio della Repubblica l'azione di governo delle acque, dandone un indirizzo comune ed unitario. Ma i secoli di storia successiva, e gli eventi ad essa legati, riversarono i propri effetti direttamente sia sulla gestione dei regimi idrici, sia sulle condizioni di tutela della laguna di Venezia, e videro un indebolimento dell'importanza del ruolo del soggetto a capo di tale compito, e un avvio di processo verso le prime forme di dispersione dell'obiettivo di salvaguardia.

Conseguentemente alla guerra austro-prussiana del 1866 e all'annessione delle terre venete al Regno d'Italia, Venezia perse la sua indipendenza e divenne, all'interno del nuovo Stato, un territorio senza alcuna specialità da tutelare: questo cambiamento comportò una totale indifferenza verso la specificità morfologica di Venezia e della sua laguna. Ad aggravare lo stato delle cose fu la rivoluzione industriale in atto alla fine dell'Ottocento, la quale, in nome dello sviluppo e del progresso, portò sensibili modifiche all'ambiente lagunare danneggiandolo gravemente. Fu a seguito di questi eventi che, nominata una speciale commissione con il compito di esaminare e cercare soluzioni alle problematiche legate alla salvaguardia della laguna di Venezia, il 24 maggio 1907, con la legge n. 257, venne ricostituito l'antico organo della Repubblica Serenissima: il Magistrato alle Acque, per le province Venete e di Mantova. Questo rappresentò il primo esperimento di decentramento amministrativo nel campo delle opere pubbliche. Venne dato al Magistrato la possibilità di svolgere qualunque tipo di intervento e opera pubblica nell'ambito territoriale di propria competenza. Ma ai fini della salvaguardia di Venezia e della sua laguna, questo non fu sufficiente (Orlandini, 1906).

A seguito della devastante alluvione che colpì Venezia il 4 novembre del 1966, facendo arrivare la marea al livello eccezionale di 194 cm sul livello del mare, ci si rese conto che, al fine di fronteggiare in modo efficace le problematiche della città e della sua laguna, era necessario una normativa speciale per Venezia, che portò all'emanazione della legge 16 aprile 1973 n. 171. Tale provvedimento normativo, denominato Legge Speciale per Venezia, definì per la prima volta, riprendendo un concetto del governo serenissimo, che la salvaguardia della città di Venezia e della sua

laguna è un problema di *preminente interesse nazionale*. È pertanto a carico della Repubblica Italiana garantirne la salvaguardia dell'ambiente paesistico, archeologico, storico, artistico, preservare l'ambiente dall'inquinamento atmosferico e delle acque e assicurare infine la vitalità socioeconomica nell'ambito dello sviluppo generale e dell'assetto territoriale della Regione. Tali finalità devono essere perseguite dallo Stato, dalla Regione e dagli Enti locali, ciascuno per quanto riguarda le proprie competenze.

A partire dalla seconda metà degli anni settanta del Novecento le competenze del Magistrato alle Acque furono però gradualmente ridotte. Esse infatti vennero via via decentrate agli enti locali (Regioni, Province e Comuni) o vennero affidate ad altri organi dello Stato nell'ambito della riforma della Pubblica Amministrazione, facendo perdere all'istituto quel ruolo di centralità che aveva mantenuto per anni a discapito di una gestione unitaria del sistema idraulico delle regioni del Nord Est.

Il 1984 fu l'anno dell'emanazione della legge n. 798, seconda Legge Speciale per Venezia, con la quale si stabiliva di affrontare in modo unitario ed organico l'attuazione degli interventi per la salvaguardia della città e della sua laguna. Veniva perciò rifinanziata la legge precedente, stabilendo in modo specifico la ripartizione delle competenze tra Stato, regione e comuni. La legge istituiva un importante organo, tuttora operante, che prese la forma di comitato interministeriale, il cosiddetto "Comitatone", composto dai rappresentanti di vertice delle amministrazioni centrali e locali, al quale veniva demandato l'indirizzo, il coordinamento ed il controllo dell'attuazione degli interventi da effettuarsi a Venezia e in laguna. Ma nel 1989, con la Legge n. 183, venne rinnovata fortemente la materia della difesa del suolo in Italia prevedendo l'inserimento di istituti speciali in un nuovo quadro organizzativo-istituzionale. Vennero costituite quelle che presero il nome di Autorità di Bacino, con la funzione di programmazione degli interventi nei territori di competenza corrispondenti ai rispettivi bacini idrografici e il Magistrato alle acque uscì sempre più ridimensionato da questi interventi. L'istituto divenne nel tempo un semplice gestore esecutivo di alcune opere idrauliche fluviali, perdendo il ruolo di coordinamento e controllo che fino ad allora aveva sempre ricoperto, mantenendo però l'importante governo della salvaguardia della laguna di Venezia. Fu il D.lgs. 112/98 a togliere definitivamente la gestione del demanio idrico al Magistrato alle Acque, infatti dopo più di 90 anni, vennero conferite le funzioni e i compiti amministrativi alle regioni. Il Magistrato alle Acque di Venezia venne definitivamente soppresso nel 2014 con la Legge n. 114, trasferendo le competenze al Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino Alto Adige e



Friuli Venezia Giulia. Tale passaggio avrebbe dovuto essere solamente momentaneo, in quanto venne stabilito che si dovessero individuare, con specifico decreto attuativo, le funzioni da far transitare alla Città Metropolitana di Venezia in materia di risanamento della città e dell'ambiente lagunare, di polizia lagunare e di organizzazione della vigilanza lagunare, nonché di tutela dall'inquinamento delle acque. Tale decreto attuativo, che avrebbe dovuto essere emanato entro e non oltre il 31 marzo 2015, ad oggi non è ancora stato emesso. Quello tra Magistrato e Provveditorato rappresentò di fatto un passaggio solamente formale ma non sostanziale delle specifiche funzioni di salvaguardia della laguna.

Il Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia (afferente al Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili) continuerà altresì a svolgere le attività prima in carico al Magistrato alle Acque fintantoché verrà istituita l'Autorità per la laguna di Venezia (secondo la legge 104/2020) a cui saranno attribuite *tutte le funzioni e le competenze relative alla salvaguardia della città di Venezia e della sua laguna*. In un'ottica più ampia di sistema, le specifiche funzioni riconducibili alla salvaguardia della laguna veneta sono ad oggi svolte da una molteplicità di soggetti, secondo le varie disposizioni normative che ne affidano le specifiche funzioni. Oltre al già citato Provveditorato, che continua ad avvalersi del Consorzio Venezia Nuova (CVN) quale concessionario unico per la realizzazione degli interventi di competenza dello Stato in attuazione della legge 798/84, svolgono in tale ambito importanti compiti la Regione Veneto, la Città Metropolitana di Venezia (subentrata a sua volta alla Provincia di Venezia), il Comune di Venezia e di Chioggia, gli altri Comuni della gronda lagunare, e infine l'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale.

### **3.1.2 *L'ambito di azione della ricerca***

Alla luce dell'evoluzione normativa sopra riassunta, la salvaguardia di Venezia e della sua laguna si presentava, fino all'emanazione del decreto-legge 14 agosto 2020 numero 104, come un complesso insieme di funzioni che venivano (e tuttora vengono) esercitate da diversi soggetti. La legge interviene a modificare nuovamente un ricostituito equilibrio precario, anche esito degli scandali che hanno riguardato nel 2014,

in particolare, la costruzione del MoSE (Modulo Sperimentale Elettromeccanico), progetto nato più di trent'anni fa con la finalità di conservare il fragile equilibrio idrogeologico della laguna e salvaguardare la città di Venezia, minacciata dal fenomeno delle acque alte. La legge 104/2020 interviene al fine non soltanto di individuare un soggetto di responsabilità del funzionamento del MoSE, ma anche per ristabilire una linea comune d'azione in un sistema complesso di attori pubblici, privati e della società civile (e di dinamiche di interazione tra loro) che concorrono allo svolgimento delle proprie funzioni all'interno del più ampio obiettivo comune di salvaguardia di Venezia e della sua laguna.

In particolare si riportano, solo a fini introduttivi e in modo volutamente sintetico, i punti centrali emersi da un'analisi normativa oggetto di studio anche da parte degli esperti, inerenti sia le competenze e le funzioni di salvaguardia, sia la composizione organica del soggetto, perché è a partire da questo quadro normativo che è stata svolta la seguente ricerca.

Il primo punto oggetto di approfondimento riguarda la scelta deducibile dal testo normativo di conferire all'Autorità *tutte le funzioni e competenze relative alla salvaguardia della città di Venezia e della sua laguna, e al mantenimento del regime idraulico lagunare [...]*.

Quello che si indaga relativamente a quanto sopra è l'effetto che una tale posizione possa avere sul sistema di *governance* della laguna di Venezia attuale. A tal fine e come si era già anticipato, si è fatto ricorso a quanto elaborato dallo studio dell'Università Ca' Foscari di Venezia, che nel perseguimento dei propri obiettivi ha incluso anche quello della ricomposizione dell'insieme delle funzioni annoverabili sotto il macro-obiettivo di salvaguardia.

Per introdurre quanto elaborato dallo studio di Ca' Foscari, è importante sottolineare che l'obiettivo della salvaguardia, già di per sé un ambito di *multi-policy*, deve anche essere inteso in un più ampio quadro d'azione di governo del territorio, che è quello della *governance* del sistema lagunare di Venezia.

Infatti, con “*governance* del sistema lagunare di Venezia” si intende “l'insieme delle norme e delle procedure che riguardano il governo e la gestione della laguna di Venezia” (Benvenuti & al., 2020: 4). In questa ottica, si possono individuare:

- da un lato, i soggetti che, svolgendo diverse funzioni a loro assegnate per legge, gestiscono il territorio interessato dalla laguna (come il Comune di Venezia e gli altri comuni della gronda lagunare, la Città metropolitana di Venezia, la Regione e lo Stato);
- dall'altro, si individuano molteplici soggetti che più generalmente sono coinvolti all'interno del sistema di *governance* della laguna di Venezia, sia pubblici che privati.

Al fine di ricomporre il sistema di *governance* sopra-operante, il Report parte dalla individuazione di una serie di funzioni che si ritiene siano imprescindibili per la gestione dell'ambito lagunare, e da cui, successivamente, è stato possibile ricostruire un elenco degli attori più importanti che operano in tale contesto. Nella tabella 1 sono pertanto riportate le cosiddette *funzioni di indirizzo*, ossia “i compiti propriamente assegnati per legge agli enti pubblici e alle istituzioni che operano nell'ambito lagunare” (Benvenuti & al., 2020: 10).

Figura (3.1). Tabella delle funzioni di indirizzo dei soggetti che operano nel contesto lagunare

1	<b>PIANIFICAZIONE DELLA NAVIGAZIONE</b>	Predisposizione dei piani generali e di settore della mobilità e della circolazione lagunare
2	<b>REGOLAMENTAZIONE DELLA NAVIGAZIONE</b>	Definizione di atti e regolamenti per la navigazione entro il territorio lagunare ivi comprese le procedure di controllo e la definizione di sanzioni (es. velocità massime, sensi di navigazione, caratteristiche e dimensione delle unità, orari e divieti di navigazione ...)
3	<b>CONCESSIONE DELLE AUTORIZZAZIONI PER LA NAVIGAZIONE</b>	Definizione e gestione del processo volto al rilascio delle autorizzazioni per la navigazione nel territorio lagunare
4	<b>VIGILANZA – PUBBLICA SICUREZZA</b>	Processi e procedure di controllo e vigilanza del territorio lagunare finalizzate a garantire una uniforme ed efficace applicazione e rispetto delle norme in materia di navigazione ed esercizio dei servizi nell'intero ambito lagunare.
5	<b>CONTRASTO E PREVENZIONE DELL'INQUINAMENTO IN LAGUNA E NEL BACINO IN ESSA SCOLANTE</b>	Predisposizione di <i>piani</i> volti alla tutela dell'ambiente lagunare e di <i>azioni</i> di prevenzione dell'inquinamento (qualità dell'aria, rifiuti, bonifiche, scarichi reflui ...)
6	<b>MANUTENZIONE E GESTIONE IDRAULICA DELLA LAGUNA E DEL BACINO IN ESSA SCOLANTE</b>	Progettazione e cura della manutenzione della laguna, dei canali e delle strutture di ormeggio, segnaletica, barriere, protezioni.
7	<b>CONTRASTO E PREVENZIONE DELL'INQUINAMENTO MARINO</b>	Predisposizione di <i>piani</i> volti alla tutela dell'ambiente marino e di <i>azioni</i> di prevenzione dell'inquinamento (qualità dell'aria, rifiuti, bonifiche, scarichi reflui ...)
8	<b>MANUTENZIONE E GESTIONE DELL'AMBIENTE MARINO</b>	Progettazione e cura della manutenzione del litorale marino, delle spiagge e delle strutture in esse presenti.
9	<b>TRASFORMAZIONE E MODIFICA DEL TERRITORIO PER LA REALIZZAZIONE DI OPERE SIA PRIVATE SIA PUBBLICHE</b>	Definizione dei regolamenti, delle procedure e delle autorizzazioni per la realizzazione di interventi di trasformazione e modifica del territorio lagunare ivi comprese le opere di urbanizzazione sia pubbliche che private
10	<b>SISTEMA MOSE</b>	Gestione operativa e manutenzione del sistema per la difesa della laguna di Venezia dalle acque alte, incluse le barriere mobili alle bocche di porto, le conche di navigazione ed il sistema di paratoie per la difesa locale del centro storico della Città di Chioggia (Baby Mose)
11	<b>RICERCA SU VENEZIA E AMBIENTE LAGUNARE</b>	Promozione di attività di ricerca, in ottica nazionale e internazionale, avente come riferimento la laguna veneta.
12	<b>CONCESSIONI DEMANIALI DEI BENI MARITTIMI</b>	Rilascio delle concessioni di beni/spazi/aree del demanio marittimo (lidi, spiagge, porti, lagune, canali...)
13	<b>VALORIZZAZIONE E PROMOZIONE DEL TERRITORIO</b>	Organizzazione e gestione di iniziative culturali volte alla promozione del territorio lagunare
14	<b>ISTRUZIONE E FORMAZIONE</b>	Organizzazione e gestione di percorsi didattici, di corsi e attività di formazione di respiro locale, nazionale e internazionale

(Fonte: Report finale dell'Università Cà Foscari di Venezia)

La definizione delle funzioni di indirizzo, che pure deve essere considerata una operazione complessa a causa della relativa normativa stratificata, ha portato pertanto all'individuazione di quattordici funzioni nelle quali si sono poi riconosciuti i soggetti intervistati e che operano nel contesto lagunare. Il quadro che il Report finale delinea e

nel quale si inserisce la seguente indagine riguardo l'impatto della legge 104/2020 è un quadro di frammentazione delle funzioni, e di non chiara definizione dei ruoli. Come già anticipato, il decentramento e il depotenziamento del ruolo dello Stato (e del suo organo periferico a tal fine, il Magistrato alle acque) hanno portato negli anni ad uno smembramento dell'obiettivo unitario di salvaguardia della laguna di Venezia. Ciò che emerge dallo studio dell'Università Ca' Foscari di Venezia è che sembra essere venuta meno un'azione di coordinamento di tutti i soggetti che operano in questo sistema. In particolare, si evidenzia un'alta numerosità sia di soggetti *titolari* di una o più funzioni di salvaguardia, sia di soggetti che *concorrono nella partecipazione* di una o più funzioni (Benvenuti & al., 2020). Infatti sono titolari di una funzione quei soggetti pubblici attraverso cui un'apposita legge conferisce, appunto, la *titolarità* della materia. *Il concorso nella partecipazione alla funzione* invece riguarda quei soggetti che, pur non essendo titolari per legge della funzione, contribuiscono ai processi necessari al perseguimento della funzione stessa. Relativamente a questa seconda categoria sono dunque stati individuati soggetti privati come il concessionario unico per la realizzazione del MoSE (il Consorzio Venezia Nuova) o la società di ingegneria Thetis o l'Ente Zona Industriale Porto Marghera, che svolgono a supporto degli attori pubblici attività di fondamentale importanza all'interno del sistema di *governance* della laguna, tra le quali l'esecuzione di opere pubbliche, l'implementazione di banche dati e sistemi informativi e la fornitura di supporto tecnico specialistico. Si individuano poi altri soggetti privati con finalità lucrative e non, che ricoprono ruoli fondamentali di pubblico interesse, sostituendosi molto spesso alla pubblica amministrazione.

Dunque dallo studio di Ca' Foscari, in relazione a questa analisi finalizzata alla ricomposizione delle funzioni, emerge che un alto numero di queste ultime prevede, per il loro svolgimento, un concorso plurimo di attori. Molte delle funzioni a titolarità pubblica, per esempio: le *funzioni di contrasto e prevenzione dell'inquinamento*, sia in laguna che nel bacino scolante che in mare; le *funzioni di gestione e manutenzione degli ambienti lagunari e marini*; *la trasformazione e la modifica del territorio*; la stessa funzione inerente *il Sistema MoSE* in relazione alla costruzione, alla ricerca e alla tutela della sicurezza; queste sono tutte funzioni a titolarità pubblica che vedono la partecipazioni di altri attori (anche privati) per la loro completa realizzazione e perseguimento.

E' entro tale quadro che va letto il (forse fin troppo?) sintetico e risolutivo punto della legge 104/2020, che prevede il conferimento di tutte le funzioni e competenze in capo ad un unico soggetto, senza fare alcun richiamo al come questo dovrebbe avvenire.

A questa analisi della legge e del relativo ambito di azione che viene messo in discussione, va affiancato il *focus* sulla struttura organica che la legge prevede e che costituirà l'impianto dell'Autorità per la Laguna di Venezia. Quanto la legge prevede sulla sua composizione, inerente i soggetti che andranno a costituire l'Autorità e che per legge prenderanno parte alla definizione del processo decisionale e dei programmi, comporterà un processo di evoluzione rispetto al passato (e al presente). In particolare, la legge prevede che l'Autorità si componga del:

- *Presidente, che è il rappresentante legale dell'Autorità, è il responsabile del suo funzionamento e ne dirige l'organizzazione, emanando tutti i provvedimenti che non siano attribuiti dalla presente disposizione o dallo statuto agli altri organi [...].*
- *Comitato di gestione, di cui successivamente si delinea la composizione, che secondo la legge delibera, su proposta del Presidente, lo statuto, il regolamento di amministrazione, i regolamenti e gli altri atti di carattere generale che regolano il funzionamento dell'Autorità, i bilanci preventivi e consuntivi, i piani aziendali e le spese che impegnino il bilancio dell'Autorità*
- *Comitato Consultivo, la cui composizione sarà successivamente analizzata, composto da sette componenti [...] scelti tra soggetti, anche estranei alla pubblica amministrazione, dotati di specifiche e comprovate competenze e esperienza in materia idraulica e di morfodinamica lagunare e di gestione e conservazione dell'ambiente.*

Inoltre, la legge 104/2020 prevede la sostituzione dell'articolo 4 della legge 29 novembre 1984, n. 798 che istituiva il *Comitatone*, con l'art 4. della stessa, che prevede l'istituzione di un *Comitato istituzionale per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna* (la cui strutturazione è demandata alle pagine successive) *a cui è demandato l'indirizzo, il coordinamento e il controllo per l'attuazione degli interventi previsti dalla presente legge. Esso approva il piano degli interventi nell'ambito della Laguna di Venezia e decide sulla ripartizione delle risorse stanziare per la loro attuazione.*

Nel prossimo capitolo di presentazione dei risultati della ricerca verrà meglio approfondito anche il testo legislativo, ma ciò che interessa trarre da questa introduzione è che la legge è un atto che sconvolge la rete di attori operanti all'interno del sistema di *governance* della Laguna. Per questo, è necessario un riferimento anche verso la pluralità di attori che ad oggi abitano questo contesto.

*Figura (3.2): Tabella degli attori operanti nel sistema lagunare*

1	MIT - Provveditorato alle OO.PP. per il Veneto, Trentino AA e Friuli VG (ex Magistrato alle Acque)	19	Autorità di Sistema Portuale
2	MIT - Guardia Costiera Capitaneria di Porto di Venezia	20	Commissione per la salvaguardia di Venezia
3	MIBACT - Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per il Comune di Venezia e Laguna	21	Consiglio Nazionale della Ricerca Istituto di Scienze Marine (CNR-ISMAR)
4	MATTM - Istituto superiore per la ricerca e la protezione ambientale (ISPRA)	22	Autorità di bacino distrettuale delle Alpi orientali
5	MI - Ufficio Territoriale del Governo - Prefettura	23	Agenzia Regionale per la Prevenzione e la protezione Ambientale Veneto (ARPAV)
6	MI - Polizia di Stato	24	Protezione civile regionale
7	MI - Vigili del fuoco	25	Consorzio di bonifica Acque Risorgive
8	Regione del Veneto	26	Consorzio di bonifica Veneto Orientale
9	Città Metropolitana di Venezia	27	Camera di Commercio di Venezia e Rovigo
10	Comune di Venezia	28	Consorzio per il coordinamento delle ricerche inerenti al sistema lagunare di Venezia (Co.Ri.La)
11	Comune di Cavallino Treporti	29	Università IUAV
12	Comune di Chioggia	30	Università Ca' Foscari
13	Comune di Jesolo	31	Università degli Studi di Padova
14	Comune di Quarto d'Altino	32	Fondazione Ca' Foscari
15	Comune di Mira	33	Consorzio Venezia Nuova
16	Comune di Campagna Lupia	34	Thetis S.p.a.
17	Comune di Musile di Piave	35	Ente zona industriale Porto Marghera
18	Comune di Codevigo	36	Venezia Terminal Passeggeri

*Fonte: Report finale, Università Ca' Foscari di Venezia & Provveditorato alle OO.PP del Triveneto*

Come anche già evidenziato nella ricognizione delle funzioni di salvaguardia, il Report finale delinea nella elevata numerosità di attori che compongono il sistema e che operano a diversi livelli di governo un elemento di complessità. La figura 3.2 presenta un elenco degli attori che sono stati individuati (tra tutti quelli presenti nel sistema) dallo studio (dell'Università Ca' Foscari di Venezia) che risultano avere attualmente un ruolo di alta rilevanza in questo sistema di *governance*. E' importante sottolineare che l'elenco che qui si riporta non ha la pretesa di includere tutti gli attori operanti nel sistema, ma di essere esaustivo a livello rappresentativo dei vari ruoli assunti: in altre parole, nella tabella sono state inserite le organizzazioni maggiormente rappresentative del sistema, evitando l'inserimento di attori che esercitano le stesse funzioni svolte dai soggetti già citati. Da questa analisi è possibile individuare 36 soggetti: accanto ai principali attori istituzionali (amministrazioni statali e locali), sono stati inseriti alcuni attori economici e non economici (società private e associazioni/fondazioni). Ogni soggetto sopra-citato dichiara di svolgere una o più funzioni e di agire in autonomia rispetto al sistema. La non sempre chiara definizione della titolarità delle funzioni che viene delineata come una criticità del sistema da parte del Report finale porta ad una difficoltà generale (sia delle pubbliche amministrazioni che delle imprese private che dei cittadini) di individuare l'interlocutore competente per le specifiche materie. Conseguentemente, un sistema così numeroso di attori rende difficile l'assegnazione delle responsabilità in capo ai vari soggetti.

### **3.2 Ipotesi di ricerca**

Tutti gli elementi che sono stati finora analizzati sono alla base delle conclusioni dello Studio di fattibilità dell'Università Ca' Foscari di Venezia, che segnala la presenza di alcuni fattori che nel corso di questa tesi saranno indagati. Le ipotesi della ricerca nascono da alcuni elementi che emergono dallo Studio dell'Università Ca' Foscari di Venezia, che precisamente sono:

- alto grado di frammentazione del sistema a causa della parcellizzazione delle funzioni;
- complessità sistemica data dalla presenza di un elevato numero di attori che concorrono all'obiettivo di salvaguardia tramite lo svolgimento delle funzioni;
- mancanza di un centro di coordinamento o di un soggetto che svolga la funzione di coordinamento;



A partire da questi elementi, si definiscono le ipotesi di ricerca di questo lavoro, che sono due:

1. La prima ipotesi di ricerca indaga l'impatto del processo di implementazione della legge 104/2020 sul sistema di *governance* della laguna di Venezia. Questo obiettivo viene perseguito in due modi diversi.
  - *In primis*, si cerca di comprendere quale sarà l'impatto della legge sulla rete di attori operanti attualmente in tale sistema. L'obiettivo è dunque quello di comprendere quali dinamiche interesserebbero gli attori operanti ad oggi nel sistema di *governance* della laguna di Venezia, se la legge 104/2020 venisse applicata nelle attuali condizioni della rete. Oggetto di studio sono pertanto le relazioni tra gli attori che apparterranno al nuovo ente, stante le condizioni attuali del sistema. L'obiettivo è pertanto quello di comprendere quali resistenze e quali difficoltà potrebbero emergere a seguito dell'istituzione dell'Autorità per la laguna di Venezia.
  - La seconda modalità con la quale si indaga l'impatto della legge 104/2020 sul sistema di *governance* è tramite l'analisi dei possibili nodi critici o rischi che potrebbero emergere a seguito del processo di implementazione della legge.
  
2. La seconda ipotesi di ricerca è comprendere l'applicabilità di forme e strumenti di *metagovernance*, stanti le attuali condizioni del sistema di attori e del sistema di *governance* della laguna di Venezia, considerato il quadro istituzionale che emerge dal testo normativo che istituisce l'Autorità per la Laguna di Venezia, e soprattutto sulla base dei risultati emersi a seguito dell'indagine della precedente ipotesi. Si indagano pertanto, date le criticità emerse a seguito della presente ricerca, quali difficoltà si potrebbero incontrare nel tentativo di ricorrere a strumenti e logiche di *metagovernance*. Questo secondo obiettivo di ricerca si basa sulla considerazione di alcuni aspetti che caratterizzano il sistema di *governance* della laguna di Venezia, e che quindi permettono al ricercatore di chiedersi se le logiche di *metagovernance* possano rappresentare una forma di gestione possibile per il contesto:
  - la multi-contestualità del sistema di *governance* e della sua laguna, nonché dell'obiettivo stesso della salvaguardia, che richiama certamente al concetto della preservazione e della tutela dell'ambiente lagunare, ma anche dello

sviluppo (socio-economico) in un'ottica di sostenibilità della città sita in tale ambiente;

- la presenza di soggetti appartenenti a culture organizzative differenti (gerarchia, mercato, rete) che concorrono al più ampio obiettivo di salvaguardia, o che sono interessati e influenzati dal processo di tale fine nel perseguimento dei propri particolari obiettivi;
- la consapevolezza che ogni soggetto agente all'interno del sistema della laguna sia dominato da dinamiche di *self-regulation*: le azioni di ogni attore non possono infatti essere tutte ricondotte allo stesso sistema di regole (come in un'ottica di gestione basata sul controllo).

A seguito di quanto detto se ne deduce:

- la possibilità che i soggetti compiano azioni, se non orientate dalla condivisione di una *vision* comune, in netto contrasto tra di loro;
- la consapevolezza che l'interazione tra i diversi attori della *governance* generi risultati non prevedibili;
- l'alta probabilità che la coesistenza di diversi attori che compartecipano ad una o a più funzioni di salvaguardia, se non organizzata, si traduca in conflittualità;
- la possibilità che, data la sovrapposizione delle competenze e delle funzioni, il processo di *governance* non sia nè efficiente nè efficace, cioè non sia capace di attivare e ottimizzare tutte le risorse disponibili.

Dunque, da queste prime osservazioni che inquadrano il tema, è possibile leggere il sistema di *governance* della laguna di Venezia alla luce di quanto asserito nei due capitoli precedenti, in relazione alle dinamiche tipiche dei sistemi complessi e dei sistemi complessi di *governance* dell'acqua, e analizzarlo sulla base di queste assunzioni teoriche. Ciò che è oggetto di studio è pertanto il sistema di *governance* dell'acqua della laguna di Venezia: questo viene inteso tramite gli strumenti di analisi dei sistemi complessi, data la sua contestualizzazione, che è profondamente radicata all'interno delle strutture e delle istituzioni sociali, che però operano all'interno del sistema ecologico lagunare. Tale gestione non può che chiamare in causa molteplici attori, valori e funzioni. L'acqua, nelle sue possibili letture (economica, sociale, ecologica) richiama a diversi valori, che spesso sono incompatibili, incommensurabili e incomparabili. E' piuttosto comune infatti, in contesti di questo tipo, avere a che fare con *problemi malvagi*, ove l'inquadramento, la prospettiva, le condizioni, i vincoli

(come le risorse in gioco) del problema, e dunque le possibili ipotesi di soluzione, sono diverse a seconda del soggetto. Un sistema di *governance* di questo tipo, ove gli elementi sono molteplici, opera all'interno di un contesto dove tutto è connesso a tutto. Pertanto risulta molto probabile che le decisioni siano assunte trascurando alti livelli di incertezza e lacune di conoscenza, legati: alla multidisciplinarietà delle competenze e funzioni; alla dinamicità dell'ambiente che cambia più velocemente rispetto alla capacità di reazione del sistema; alla imprevedibilità degli esiti delle azioni, che dipendono dagli alti gradi di interdipendenza dei fattori. Inoltre, è possibile riconoscere che, data la molteplicità degli attori e la multidisciplinarietà dell'obiettivo di salvaguardia, nel sistema di *governance* della laguna veneta la suddivisione gerarchica delle responsabilità, dei ruoli, delle funzioni e dei compiti non sia facilmente delineabile. In questo contesto le politiche, in altre parole, oltrepassano qualsiasi tipo di confine: territoriale, settoriale, politico, nonché i confini giurisdizionali. Le aree di competenza e di interesse dei diversi stakeholder si sovrappongono, e i soggetti operano a diversi livelli di scala: questo elemento di complessità chiama in causa l'efficacia del processo di *governance* e dunque la possibilità di adottare logiche di *metagovernance* che sappiano conciliare l'azione del singolo nei processi di co-decisione.

Infine, si evidenzia la presenza di un elemento, la diversità, che è caratteristica di questo territorio: in altre parole, ciò che connota la gestione di questo territorio è la presenza di molteplici elementi di contesto. Tramite le due ipotesi di ricerca si cercherà di comprendere anche se la diversità persiste nel generare fonti di incertezza o se, al contrario, viene considerata una risorsa e pertanto rappresenta una fonte di ricchezza. In questo caso è importante riconoscere l'esistenza all'interno del sistema di *governance* della laguna, oltre che dei soggetti pubblici ai vari livelli amministrativi del governo del territorio, anche di un sistema organizzato di conoscenze inerenti il sistema socio-ecologico della laguna veneta. Questo consiste nella presenza di alcuni soggetti, come il Corila (Consorzio per il coordinamento delle ricerche inerenti al sistema lagunare di Venezia) o l'Università Iuav di Venezia, l'Università e la Fondazione Ca' Foscari, che da sempre hanno rappresentato l'indispensabile interlocuzione con la comunità scientifica nella gestione del territorio.

### 3.3 Metodologia della ricerca

Nel paragrafo precedente sono state rese esplicite le due ipotesi di ricerca di questo lavoro. La seconda ipotesi di ricerca sarà oggetto delle conclusioni finali, dato che indaga la possibilità di adottare logiche di *metagovernance* considerate le criticità emerse grazie al lavoro di ricerca.

Al fine di raggiungere il primo obiettivo di questa tesi invece, sono state utilizzate due tecniche di ricerca:

1. Da una parte, al fine di esplorare le dinamiche che si svilupperebbero e che interesserebbe la rete di attori operante (ad oggi) nel sistema di *governance* della laguna di Venezia, a seguito del processo di implementazione della legge, sono stati rielaborati dati tratti dal Report finale dell'Università Ca' Foscari di Venezia. Nel seguente paragrafo metodologico si approfondiscono le tecniche metodologiche che sono state utilizzate per la raccolta di questi dati. Inoltre, si approfondisce il programma informatico che è stato utilizzato (NodeXL) per la *network analysis*.
2. Dall'altra, al fine di esplorare le criticità che potrebbero emergere a seguito della costituzione dell'Autorità per la Laguna di Venezia, si è fatto ricorso ad un gruppo di esperti, così come previsto dalla *Concept mapping research*, tecnica di ricerca su cui si basa questa parte di indagine del lavoro, che di seguito verrà approfondita anche nel più ampio quadro metodologico del *Consensus method*.

#### 3.3.1 Le tecniche di ricerca per esplorare l'impatto della legge 104/2020 sulla rete di attori della laguna di Venezia

Come accennato nell'introduzione di questo capitolo, il seguente lavoro si è dotato del supporto di dati raccolti nel report finale redatto dall'Università Ca' Foscari di Venezia in collaborazione con il Provveditorato OO.PP del Triveneto, intitolato *Studio di fattibilità per definire la forma giuridica e i processi di governance dell'organizzazione dedicata alla gestione del Mose* (Benvenuti & al., 2020). Più precisamente, la seguente tesi ha fatto ricorso ad una parte delle informazioni e dei dati

raccolti da parte del Report finale e li ha utilizzati a fini ri-elaborativi e per il perseguimento dei propri obiettivi di ricerca. Si è fatto riferimento principalmente ad alcune macro-aree che sono state sviluppate all'interno del report come la ricostruzione della rete di attori attivi entro il territorio della laguna di Venezia; l'analisi delle relazioni che essi intrattengono; la ricomposizione delle funzioni che svolgono. Al fine di raccogliere questo tipo di dati sono stati utilizzati strumenti di tipo qualitativo (interviste semi-strutturate), facendo ricorso anche ad alcune domande a risposta chiusa per la raccolta di alcune specifiche informazioni.

“Secondo la definizione tradizionale, la ricerca sociale si occupa della raccolta di dati che possono aiutarci a rispondere a domande concernenti i diversi aspetti della società, così da permetterci di comprenderla” (Bailey, 1995: 21). La ricerca qualitativa ha la finalità di studiare gli individui e il loro punto di vista al fine trovare e documentare la ragione e le motivazioni che generano determinati eventi e fenomeni (Corbetta, 1999). In generale, l'obiettivo della ricerca qualitativa è quello di ricostruire, di volta in volta, il punto di vista dell'attore sociale e le interpretazioni da questi elaborate; i sistemi di credenza e significato a cui essi si riferiscono e che impiegano quotidianamente; i processi attraverso i quali un attore sociale giunge a occupare una determinata posizione nello spazio sociale. La ricerca qualitativa parte dal presupposto che ogni rappresentazione della realtà è sempre espressione di una costruzione sociale di senso alla quale partecipano tanto i singoli attori quanto il ricercatore stesso. Essa può essere vista come una strategia con cui il ricercatore si sforza di mettere al centro della sua analisi i significati che il soggetto attribuisce al proprio agire. Questo metodo di ricerca fornisce i migliori risultati in svariati ambiti: dal governo di sistemi complessi all'analisi organizzativa, dall'analisi dei fabbisogni alla rilevazione della qualità di un servizio (Cardano, 2011).

Nell'ambito della ricerca svolta dall'Università Ca' Foscari in collaborazione con il Provveditorato alle OO.PP. del Triveneto, si è deciso di utilizzare come strumento principale delle tecniche qualitative, ai fini della ricerca, lo strumento dell'intervista. Questa è definita come:

una conversazione provocata dall'intervistatore, rivolta a soggetti scelti sulla base di un piano di rilevazione e in numero consistente, avente finalità di tipo conoscitivo, guidata dall'intervistatore, sulla base di uno schema flessibile e non standardizzato di interrogazione” (Corbetta 1999: 405).

La flessibilità dello strumento fa riferimento alla possibilità di modificare la traccia delle domande nel prosieguo dell'interazione e adattarla alle diverse situazioni, condizioni e alle diverse personalità dei soggetti coinvolti. Le persone intervistate sono libere di esprimere le proprie opinioni, le proprie inclinazioni e le proprie emozioni. Le interviste qualitative, infatti, creano momenti di interazione e confronto durante i quali l'intervistatore cerca di carpire informazioni precise e puntuali rispetto al fenomeno e all'obiettivo della ricerca. L'obiettivo dell'intervista qualitativa è quello di far emergere la prospettiva del soggetto preso in esame, cogliendo le sue interpretazioni della realtà, i perché e i motivi delle sue azioni.

Questo tipo di intervista si classifica in base al "grado di standardizzazione, ovvero per il diverso grado di libertà/costrizione che viene concesso ai due attori principali, intervistatore e intervistato" (Corbetta 1999: 411). Si distinguono pertanto in base a questa classificazione tre tipi diversi di interviste: intervista strutturata; intervista semi strutturata; intervista non strutturata. Ai fini del lavoro svolto da parte dei ricercatori a capo della ricerca è stata scelta l'*intervista semi-strutturata*. Essa prevede la redazione di una traccia di intervista contenente gli argomenti che devono essere affrontati durante la conversazione e che può prendere la forma di un semplice elenco di temi da trattare oppure di domande da somministrare. Sebbene la traccia sia uguale per tutti gli intervistati, l'intervista può essere condotta in modo flessibile, adattandosi maggiormente alle necessità del ricercatore, il quale potrà gestire la conversazione in base alle risposte fornite dall'intervistato. È consentito anche "uscire dalla traccia", andando ad approfondire alcuni argomenti scaturiti spontaneamente dalle risposte fornite, se l'intervistatore ritiene che ciò possa sviluppare maggiormente le tematiche di interesse, e se ciò consente all'intervistato di capire nel miglior modo la domanda postagli. La traccia stabilisce una sorta di perimetro entro il quale il ricercatore e l'intervistato possono muoversi al fine di sviscerare gli argomenti trattati (Cardano, 2011). Le aree di ricerca e analisi di cui si è composta l'intervista condotta per lo studio di fattibilità dell'Università Ca' Foscari di Venezia erano molteplici. Le aree a cui si fa riferimento ai fini di questo studio sono:

1. *Analisi delle funzioni di indirizzo, ossia delle competenze dell'organizzazione in oggetto*
2. *Analisi delle relazioni di ogni attore intervistato con i restanti soggetti facenti parte della rete e analisi delle maggiori criticità relazionali tra attori*

3. *Analisi delle contingenze che inducono il cambiamento del sistema*
4. *Analisi delle caratteristiche emerse per l'individuazione di una nuova governance del sistema lagunare*

Inoltre, per la network analysis sono stati utilizzati dei dati che riguardano l'intensità delle relazioni che sussistono tra i soggetti facenti parte della rete di attori della *governance* della Laguna di Venezia. Al fine di raccogliere dati così specifici e che sono finalizzati ad essere standardizzati a fini statistici, si fa generalmente ricorso a domande a risposta chiusa. Ciò che caratterizza questo tipo di domande, tipiche anche di strumenti di ricerca di tipo quantitativo (come i questionari) e che le differenzia dalle domande a risposta aperta, è che presentano il massimo grado di standardizzazione. Infatti, sia le domande sia le risposte sono standardizzate, in quanto il soggetto può scegliere soltanto tra alternative prestabilite. In questo caso infatti l'intervistato dispone di un testo scritto che riporta la formulazione della domanda a cui corrisponde un elenco delle possibili risposte.

Le informazioni che si vogliono rilevare tramite domande a risposta chiusa devono essere operazionalizzate, cioè il concetto che si vuole indagare deve essere trasformato in una *proprietà*, che può assumere diversi *stati*. La *proprietà* che si vuole indagare e che è stata operativizzata si definisce *variabile*. Mentre gli *stati* che può assumere la variabile sono definite *modalità*, alle quali viene assegnato un certo *valore* simbolico, come un numero. Le *variabili* possono essere classificate in molti modi, ma ai fini di questa ricerca, si richiamerà alla classificazione in base alle operazioni che su di esse possono essere effettuate. Sulla base dunque di questa osservazione, distinguiamo le variabili in tre classi: *variabili nominali, cardinali e ordinali*.

In particolare, nel Report finale la domanda posta agli intervistati e a cui si fa riferimento per il supporto di fonti ai fini della seguente ricerca è stata:

*Come valuta le ATTIVITÀ' DI COMUNICAZIONE (in relazione alla gestione del sistema lagunare) tra la sua organizzazione e gli attori indicati?*

La variabile indagata è stata dunque: *frequenza di comunicazione*. Questa variabile è una variabile ordinale, in quanto la variabile in questione può assumere *stati discreti ordinabili*. Infatti, l'intervistato è stato chiamato a dare la risposta tra le seguenti *categorie ordinate*:

1. *Comunicazione episodica (e.g. una volta all'anno o solo in casi particolari)*
2. *Comunicazione regolare (e.g. una volta al mese)*
3. *Comunicazione frequente (e.g. ogni settimana)*
4. *Comunicazione molto frequente (e.g. quotidianamente)*

Pertanto la scelta di ricorrere a questo tipo di domande in una ricerca di tipo qualitativo dipende dagli obiettivi informativi dello studio, che in questo caso prevedevano l'utilizzo della raccolta di tali dati per la *network analysis*.

Un'importante precisazione da fare riguarda la scelta del campione sul quale si conduce la ricerca. Nel momento in cui si individua un fenomeno da studiare è necessario definire su quale porzione della popolazione concentrare il proprio studio e dunque individuare un insieme empirico di riferimento come sottoinsieme o porzione della popolazione totale.

La ricerca qualitativa, in particolare:

segue la strada della riduzione dell'estensione del dominio osservato, la focalizzazione su pochi casi, di cui ci si propone di rilevare i più minuti dettagli. Questa strategia di ricerca pone il ricercatore di fronte a *una messe* decisamente ricca di indizi (Ginzburg, 1979) a partire dai quali interpretare i fenomeni sociali su cui ha appuntato la propria attenzione (Cardano, 2011: 17).

La definizione dell'insieme empirico di riferimento per la laguna di Venezia è così iniziata a partire da una disamina degli attori istituzionali e i ruoli da essi ricoperti. Come si è riportato nell'introduzione del capitolo, sono state individuate 36 tra organizzazioni istituzionali, società private e associazioni/fondazioni. (Benvenuti & al., 2020). Dei soggetti che sono stati individuati però, soltanto 21 si sono resi disponibili all'intervista. La mancata disponibilità a collaborare più significativa è stata sicuramente quella di alcuni attori che ricoprono un certo grado di centralità nella gestione del sistema lagunare. In primis è il caso del Comune di Venezia e la Città metropolitana, così come di sei dei nove sindaci dei comuni della Gronda lagunare, dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, della Soprintendenza Archeologica, belle arti e paesaggio per il Comune di Venezia e Laguna.



Questa precisazione sulle scelte metodologiche dei dati raccolti da parte dello *Studio di fattibilità* è stato utile in quanto i riferimenti nella seguente ricerca a questi dati sono stati molteplici: riguardano la lista degli attori che compongono la rete della *governance* della Laguna di Venezia; l'intensità delle relazioni tra questi soggetti; la ricomposizione delle funzioni di salvaguardia.

Ciò che è importante sottolineare è che queste informazioni sono state utilizzate dalla seguente ricerca a fini rielaborativi, in quanto, tramite l'utilizzo del programma informatico NodeXL, l'obiettivo è stato quello di rendere esplicite, (anche ma non solo graficamente) le dinamiche inerenti la *governance* della Laguna di Venezia e le relazioni che sussistono tra i vari attori. Questo strumento è stato pertanto utilizzato primariamente come supporto all'analisi dell'impatto che la legge potrebbe avere sull'attuale rete di attori del sistema di *governance* della laguna di Venezia e sulle relative dinamiche.

NodeXL è un *template* Open Source di Excel (<https://www.smrfoundation.org/nodexl/>), che permette di analizzare qualsiasi tipo di *network*, sia virtuale che reale, creando delle relazioni in base ad elementi comuni. Tramite i dati di input si possono creare grafici che vengono sviluppati con algoritmi matematici. Per l'elaborazione dei grafici, il programma NodeXL utilizza algoritmi che appartengono a una classe nota come algoritmi diretti dalla forza, che hanno caratteristica di essere più adatti e flessibili per il calcolo del layout di grafici semplici e non orientati. Il loro scopo è di posizionare i nodi di un grafo nello spazio bidimensionale o tridimensionale in modo che tutti i bordi siano di lunghezza più o meno uguale e ci siano meno bordi incrociati possibile, assegnando forze tra l'insieme di bordi e l'insieme di nodi, in base alle loro posizioni relative, e quindi utilizzando queste forze per simulare il movimento dei bordi e dei nodi o per ridurre al minimo la loro energia. Tali algoritmi hanno la caratteristica di calcolare il layout di un grafico utilizzando unicamente i dati contenuti all'interno della struttura del grafo stesso. I grafici elaborati attraverso l'utilizzo di questa tipologia di algoritmi sono esteticamente "gradevoli", proprio mettono in risalto le simmetrie e producono layout che non generano incroci. Gli algoritmi diretti dalla forza sono utilizzati maggiormente per rappresentare grafici semplici, con una struttura di dati non complessa.

Al fine di elaborare tali grafici si è utilizzato principalmente un algoritmo, il Fruchterman-Reingold, che è un algoritmo di layout diretto dalla forza. L'idea alla base di questo tipo di algoritmo è di considerare una forza tra due nodi qualsiasi. In questo

algoritmo, i nodi sono rappresentati da anelli d'acciaio e i bordi sono molle tra di loro. La forza attrattiva è analoga alla forza della molla e la forza repulsiva è analoga alla forza elettrica. L'idea è quella di ridurre al minimo l'energia del sistema spostando i nodi e cambiando le forze tra di loro. T.M.J. Fruchterman e E.M. Reingold, nella propria ricerca, hanno fornito un elenco di criteri estetici per la creazione dei layout di rete: limitazione dell'intera visualizzazione all'area di disegno, distribuzione uniforme dei nodi all'interno dell'area di disegno, le lunghezze uniformi degli spigoli e la riproduzione della simmetria del grafico inerente e riduzione al minimo le intersezioni degli spigoli. Sebbene l'algoritmo presentato non elabori esplicitamente questi criteri, sono ottimizzati implicitamente. Gli autori con l'aiuto di due funzioni calcolano l'attrazione e la repulsione dei nodi l'uno dall'altro. L'intensità di questa attrazione o la repulsione dipendono da quanto è uniformemente distribuito il nodo sull'area di disegno. Più in generale i metodi diretti dalla forza hanno la finalità di definire una funzione obiettivo che mappa il layout di ogni grafico in un numero  $R^+$  che rappresenta l'energia del layout. Questa funzione è definita in modo tale che le basse energie corrispondano a schemi in cui i nodi adiacenti sono vicini tra loro ad una distanza prestabilita l'uno dall'altro, e in cui i nodi non adiacenti sono ben distanziati. Un layout di un grafico viene quindi calcolato trovando un minimo di questa funzione obiettivo (Kobourov, 2016).

### ***3.3.2 Il Con-sensus method: il quadro metodologico alla base della Concept mapping research per l'esplorazione delle possibili criticità***

Il secondo focus di indagine di questa ricerca è quello di comprendere se, dalla costituzione dell'Autorità per la Laguna di Venezia come prevista dalla legge 104/2020, potrebbero emergere dei nodi di criticità nel processo di *governance*. A tal fine, oltre all'analisi e alla rielaborazione di dati raccolti nel Report prima citato, si è deciso di adottare un insieme di tecniche di ricerca utilizzato quando si tratta di studiare scenari futuri in contesti di cambiamento: *la concept mapping research*. Per comprendere i presupposti di questa logica di ricerca è necessario leggerla all'interno del più ampio quadro del paradigma del *Con-sensus method* e approfondire il concetto di *con-senso*.

La nascita delle tecniche di *Con-sensus method* risale agli anni sessanta, e il loro primo sviluppo risponde ad un particolare obiettivo informativo: la costruzione di scenari futuri in contesti incerti. Nel primo capitolo di questo elaborato si è fatto riferimento alla costruzione di senso condiviso in quanto le relative tecniche vengono talvolta utilizzate nei sistemi multi-attore, in particolare nei processi decisionali, nei processi di valutazione e nella gestione dei rapporti di comunicazione tra gli attori. Al centro di queste dinamiche vi è il processo di costruzione della conoscenza. Questo processo, rifacendoci all'approccio socio-cognitivo (Ringberg & Reilhen, in Bertin, 2011) è un processo riflessivo, in quanto si basa sulla revisione critica della realtà e sulla rielaborazione delle esperienze. E' infatti attraverso l'incontro con la realtà sociale (tramite relazioni, informazioni, emozioni) che le mappe cognitive del singolo si attivano, fino a modificarsi (vedere capitolo 1, paragrafo 3.1). La conoscenza è dunque vista come un costrutto sociale e dipende da come le strutture cognitive del singolo rispondono ai feedback (socio-culturali) all'interno di un contesto. Questa precisazione è importante in quanto sono gli stimoli prodotti dall'esterno che influenzano le strutture cognitive del singolo e attraverso cui l'individuo dà senso e significato ai fenomeni e alla realtà. Asserito questo, il focus nella comprensione delle tecniche di *Con-sensus method* deve essere posto sulle interazioni socio-relazionali: in contesti complessi multi-attore alcune fasi del processo vedono una molteplicità di soggetti interagire per un fine comune. L'interazione tra questi non comporta soltanto uno scambio di informazioni, ma è prima di tutto interazione tra strutture semantiche, mappe mentali, sistemi valoriali e di conoscenza, dinamiche emozionali. Nell'interazione sussiste una diversità tra le strutture cognitive e semantiche. Tale diversificazione può rendere più complesso lo scambio informativo tra soggetti. Ma il processo di comunicazione, di tipo relazionale, e il confronto tra attori, se basato su una esplicitazione dei codici semantici, può ridurre la distanza data dalla differenziazione delle strutture cognitive. Le tecniche di *Con-sensus method* intervengono in questo passaggio: "il con-senso è il processo di riduzione della complessità insita nella diversificazione delle strutture cognitive e dallo sforzo di costruzione delle strutture di senso condivise fra gli attori" (Bertin, 2011: 27). Il processo di costruzione del *con-senso* infatti non si attiva automaticamente, al contrario incontra spesso delle resistenze. Le tecniche di *Con-sensus method* si inseriscono in questo spazio attraverso processi di ricerca e metodologie precise che supportano i processi di costruzione della conoscenza in quei contesti ove, al fine di consolidare o

costruire sapere, il confronto e lo scambio di informazioni rappresentano importanti opportunità.

La diffusione delle logiche di *Con-sensus method*, in vari ambiti, ha però portato alla consapevolezza di differenze significative nell'uso del concetto, che ne ha implicato delle differenze a livello metodologico.

Sinteticamente, è possibile individuare due principali prospettive riguardo il concetto di *consenso* (Bertin, 2011):

1. l'approccio che vede il *consenso* come risultato di un processo
2. l'approccio che utilizza il *consenso* per verificare l'affidabilità dei risultati prodotti tramite il grado di omogeneità dei pareri degli esperti

Alla prima prospettiva appartengono le letture del consenso come processo per costruire senso e mappe cognitive collettive condivise. Il processo di analisi in questo caso è finalizzato a mettere a confronto le mappe cognitive dei soggetti: le idee, i pregiudizi, le convinzioni degli altri rappresentano uno stimolo ambientale utile al ripensamento dei propri sistemi valoriali e di conoscenza. Anche nel caso dei processi di definizione di regole condivise di valutazione il consenso è considerato un obiettivo al quale tendere: in questa fattispecie le tecniche di *Con-sensus method* sono finalizzate a orientare il confronto tra i sistemi valoriali degli attori e tra tutti quegli elementi (come anche le informazioni, le conoscenze, le competenze) che costituiscono i presupposti sui quali determinare dei criteri di valutazione condivisi. Ma queste tecniche possono essere utilizzate anche nel caso in cui si voglia valutare l'affidabilità di un processo di analisi che si basa sul giudizio di un gruppo di esperti. In questo caso il termine consenso rappresenta un indicatore di omogeneità dei pareri del gruppo relativi allo stesso fenomeno. Pertanto, quanto più l'omogeneità è alta, tanto più i risultati prodotti risultano affidabili (Bertin, 2011).

L'obiettivo informativo di questa ricerca (di delineare i possibili nodi critici che potrebbero emergere a seguito della costituzione dell'Autorità per la Laguna di Venezia) la pone all'interno della cosiddetta *future research*, cioè quell'ambito di ricerca dove le analisi dei fenomeni, svolte in contesti di cambiamento, perseguono finalità di tipo previsionale. In questo campo di ricerca si fa pertanto ricorso ad un

gruppo di esperti: il lavoro con gruppi di esperti mira a estrarre il massimo dalla creatività di quel gruppo e a giungere alla costruzione di un significato condiviso sull'argomento (con-sensus). Generalmente dunque il percorso metodologico conta di due tappe:

- la costruzione delle mappe concettuali (cd. *sorting*);
- le fasi di interpretazione e valutazione delle mappe (cd. *rating*).

Come affermato precedentemente, il consenso in questi ambiti di ricerca rappresenta un test di affidabilità della ricerca. Ma nel seguente lavoro, la fase di verifica di omogeneità del gruppo non è stata svolta. L'obiettivo è stato fare sintesi, tramite uno specifico metodo di ricerca che verrà ora delineato, delle idee, frutto di un processo creativo, del gruppo di esperti, relative ad un possibile impatto critico, in varie declinazioni, della legge 104/2020 sul sistema di *governance* della Laguna di Venezia.

### **3.3.3 La *Concept mapping research*: le fasi della ricerca**

Sono molteplici le tecniche di ricerca (specifiche e aspecifiche) del *Con-sensus method*, ma questo non è sicuramente il luogo ove esplicitarle. Ci basterà sapere per spiegare l'origine del *Concept mapping* che l'evoluzione della letteratura ha condotto a una prospettiva di integrazione di varie tecniche, al fine di individuare un approccio metodologico che si fonda sul considerare gli esperti come coloro che producono i dati, e il *con-senso* come processo di condivisione dei concetti e di verifica dell'affidabilità dei risultati prodotti. E' sulle scelte che determinano la costruzione del disegno di ricerca che si concentra il dibattito metodologico, e più in particolare: sulla definizione e ri-costruzione delle mappe cognitive che sono alla base della rilevazione delle informazioni; sulla rilevazione dei dati su un problema; sulla verifica dell'attendibilità dei risultati (grado di omogeneità) (Bertin, 2011).

La *Concept mapping research* è una delle prospettive che ha proposto un approccio metodologico integrato. Si inizia a parlare di questa tecnica di ricerca intorno alla metà degli anni settanta come di una tecnica finalizzata a fare sintesi e a dare significato al materiale emerso dalle interviste in profondità, principalmente in contesti quali l'educazione, la psicologia e l'organizzazione. Alla base del concetto di fare sintesi sta, secondo l'*Associationist theory* (Bertin, 2011), l'idea che la memoria di ogni

individuo sia costituita da una rete di concetti legati sulla base di sovrapposizioni, del tutto soggettive. Integrando a questo concetto quello di Weick (Bertin, 2011) riguardo quanto già detto nel precedente paragrafo sulla conoscenza, e cioè che le mappe concettuali sono instabili perché evolvono in relazione agli stimoli ambientali, ne deriva una logica differenziazione delle mappe cognitive tra individui. Questo è il punto di partenza per la comprensione del percorso del *Concept mapping*: ciò che sottolinea e prevede questo metodo di ricerca è che (al fine di perseguire l'obiettivo di ricerca) la definizione dei concetti non sia demandata al solo ricercatore, ma agli esperti. In altre parole: “i concetti non sono pre-definiti dal ricercatore, ma ciò che li definisce è costituito dai legami utilizzati dai singoli nel connettere i concetti utilizzati per comunicare” (Bertin, 2011: 115).

Per il seguente lavoro di ricerca ci rifacciamo, dal punto di vista teorico, alla metodologia proposta da Trochim e Kane (Bertin, 2011) che si struttura in diverse fasi e che assume sfumature metodologiche diverse a seconda degli obiettivi informativi e del contesto nel quale viene adoperata. Questi autori si riferiscono ad una “metodologia di concettualizzazione strutturata che si basa su un insieme di metodi misti utilizzati all'interno dell'approccio di tipo partecipativo che combina diversi processi di gestione del gruppo” (Bertin, 2011: 116).

Prima di ripercorrere una per una le tappe che hanno caratterizzato questa fase dell'indagine, volta a delineare i nodi di criticità che potrebbero emergere a seguito del processo di implementazione della legge 104/2020, è importante rifarsi a quanto accennato nel paragrafo precedente per capire la logica del percorso metodologico, e cioè che questa metodologia generalmente si sviluppa lungo due tappe fondamentali: la costruzione delle mappe concettuali (cd. *sorting*) le fasi di interpretazione e valutazione delle mappe (cd. *rating*). Come già affermato, ai fini dell'obiettivo di questa ricerca, si è fatto ricorso soltanto alla prima fase del percorso metodologico che aveva come obiettivo la ricostruzione delle strutture cognitive degli esperti.

### **1. Preparazione dell'incontro e definizione del focus.**

Prima di tutto, dato il nostro obiettivo informativo, ci si è concentrati sulla definizione del gruppo di esperti. “Un soggetto è ritenuto esperto quando si dimostra in possesso delle informazioni e della teoria necessaria per interpretare il fenomeno considerato” (Bertin, 2011: 140). La scelta degli esperti è stata fatta includendo quei soggetti che, per

i ruoli che svolgono e le posizioni che ricoprono, possiedono conoscenze e competenze relative al contesto di *governance* della Laguna di Venezia. Anche in questo caso le unità campionarie non devono rispondere alla logica della rappresentatività statistica; al contrario la scelta è fatta sulla base della rappresentatività logica, e molti sono gli elementi che sono stati considerati nella selezione della comunità tecnica e scientifica di riferimento. In primis, l'alto grado di complessità del sistema di *governance* della Laguna. Infatti, quando il grado di complessità è elevato, vanno inclusi esperti che possiedono tipi diversi di competenze al fine di rappresentare tutti i punti di vista. Gli esperti che sono stati intervistati, precisamente nove, ricoprono ruoli che implicano l'appartenenza a sistemi di competenza e conoscenza diversi, oltreché provenienti dal mondo della ricerca scientifica o da ambiti più tecnici. Più precisamente, sono stati intercettati soggetti provenienti dal settore della Pubblica Amministrazione; del campo giuridico; del campo urbanistico-architettonico; del campo ingegneristico; ambientale; storico-economico, tutti con una conoscenza pluriennale del sistema di salvaguardia della Laguna di Venezia. Infine, essendo stato questo un lavoro orientato da un obiettivo di tipo previsionale, gli esperti sono stati coinvolti anche per la loro capacità di vedere al di là delle ordinarie considerazioni e di immaginare scenari futuri.

## 2. La generazione delle idee.

Terminata la prima fase, è passati alla fase della generazione delle idee. Questa fase si basa sulla stimolazione creativa, che ha il compito di far emergere i concetti, le rappresentazioni del fenomeno e le mappe cognitive dei soggetti intercettati. Le strategie di lavoro che si possono usare a tal fine sono molte e dipendono dall'obiettivo informativo e dalla sua complessità, dalle caratteristiche del contesto e ovviamente dai ruoli degli esperti con cui si deve interagire. Come già anticipato precedentemente, dato l'alto grado di complessità del contesto lagunare, ambito già più volte definito di multi-policy, e date le personalità che sono state intercettate, si è scelto come strumento principale di stimolazione creativa l'intervista in profondità semi-strutturata. L'obiettivo del processo ideativo è stato infatti quello di far emergere i diversi punti di vista di ogni esperto che tramite l'esplicitazione dei concetti ha rappresentato le proprie mappe cognitive, nonché i propri sistemi di conoscenza e competenza. Infatti, essendo il sistema di *governance* della Laguna di Venezia multi-contestuale, fondamentale era l'esplorazione dei possibili scenari futuri da punti di vista provenienti da tutte le macro-

aree che compongono il sistema, proprio per delineare il maggior numero di possibili sfumature di impatto della legge 104/2020.

Le interviste sono state svolte a distanza tramite piattaforme online e sono state registrate per permetterne successivamente la trascrizione. La traccia dell'intervista ha previsto due prime domande più generali finalizzate ad introdurre il tema e poi, successivamente, una serie di domande più specifiche che sono state individuate sulla base di un preciso criterio. E' l'impostazione teorica che ha guidato infatti la traccia dell'intervista: sono state individuate delle macro-aree tipiche dei processi di *governance*, dalle quali sono state estrapolate molteplici domande-stimolo finalizzate a far emergere le possibili criticità a seguito dell'istituzione dell'Autorità per la Laguna di Venezia (legge 104/2020). E' importante dire che la traccia ha rappresentato una guida, ma, al fine di rendere espliciti i concetti e di stimolare quanto più possibile l'esperto, l'intervista è stata in alcuni punti un dialogo.

Di seguito le prime due domande, di introduzione al tema:

- 1. Dal punto di vista della governo della laguna, quali sono i fattori di innovazione che la legge apporta?*
- 2. E quali sono le difficoltà che lei vede nella applicazione della legge?*

E le restanti domande inerenti le specifiche aree di interesse:

- 3. Uno degli aspetti che è stato più a lungo dibattuto e che interessa da sempre il tema della governance è il coinvolgimento degli attori nel processo decisionale. Cosa emerge dalla legge relativamente a questo aspetto?  
E quale è la sua posizione al riguardo? Ritiene sarebbe auspicabile un maggiore o minore coinvolgimento?  
Quali potrebbero essere quindi le difficoltà di attivazione di questo processo?*
- 4. Essendo “la salvaguardia di Venezia e della sua laguna” l’obiettivo che si prefigge l’Autorità, quest’ultima opererà nell’ambito complesso della multi-policy. All’interno di questo obiettivo infatti sono presenti sistemi di competenze e logiche di regolazione degli attori molto diverse. Ne deriva quindi che gli attori potrebbero agire con un più o meno alto grado di autonomia.  
Come si pone la legge nei confronti di questo aspetto?*



*Lei ritiene che questo sia un nodo centrale e che possa generare delle criticità?*

5. *Già dalla domanda precedente emerge un tema, quello di una possibile necessità di equilibrio tra l'autonomia dei singoli attori e l'integrazione del loro operato, al fine di affrontare la complessità.*

*Per come si delinea la struttura dell'Autorità, nella legge si può individuare una predisposizione a definire una vision condivisa e comune tra gli attori, oppure no? Secondo lei, definire degli obiettivi guida ex-ante rappresenta un punto centrale? Quali potrebbero essere le criticità che emergono dall'implementazione della legge a tal fine?*

6. *Infine, in una società dove le organizzazioni si scontrano con la crescente incertezza e il continuo mutamento delle condizioni in cui si trovano a operare, secondo Lei questo potrebbe essere un problema per la buona riuscita di questo progetto? Per come si presenta la struttura dell'Autorità, quali difficoltà si potrebbero riscontrare a tal riguardo?*

Nell'ottica della fase della generazione delle idee, le interviste sono state trascritte al fine di realizzare l'analisi dei concetti emersi. Gli attori hanno espresso i concetti utilizzando le proprie strutture semantiche e le proprie forme linguistiche. Questo ha portato alla raccolta di un insieme di informazioni non sistematizzate, in altre parole materiale "grezzo". Il *concept mapping* prevede che dal materiale creativo venga creata una lista di concetti chiave, *items*, nel nostro caso rappresentanti i possibili rischi di criticità emergenti a seguito del processo di implementazione della legge 104/2020, espressione dell'insieme di tutte le idee del gruppo riguardanti il nostro obiettivo informativo. Da questa lista è stato necessario svolgere un'analisi dei concetti: può infatti accadere che attori diversi esprimano lo stesso concetto con forme linguistiche differenti, oppure che all'interno di una stessa affermazione di un attore siano presenti concetti legati, ma appartenenti a universi semantici differenti o a scale di astrazione diverse. La sistemazione del materiale creativo ha quindi comportato uno specifico lavoro che ha consistito in diversi tipi di analisi: linguistica, semantica e gerarchica. L'analisi linguistica prevede il confronto di tutti gli items emersi al fine di individuare quelle forme linguistiche simili e raggrupparle sotto un unico item. Successivamente a questo tipo di lavoro, è stata svolta l'analisi semantica: è stato necessario verificare che

tutti gli items linguisticamente differenti lo fossero anche dal punto di vista semantico. L'attenzione è stata dunque posta su quegli items che, seppur presentando strutture linguistiche differenti, potevano avere lo stesso significato. L'obiettivo dell'analisi dei concetti è quello di ottenere una lista di items fra loro indipendenti (non legati da dinamiche di reciprocità) e uninominali (cioè rappresentanti un solo concetto).

### **3. La strutturazione delle idee**

Nella *Concept mapping research*, alla fase di *generazione delle idee*, segue la fase della *strutturazione delle idee*. Più precisamente, questa fase ha previsto l'invio della lista degli items agli esperti, dove veniva spiegata loro la finalità e le modalità attraverso le quali le loro idee erano state sintetizzate, e si è poi chiesto loro di raggruppare gli items mettendo insieme quelli che avevano sovrapposizioni concettuali, forti connessioni logiche o che erano semanticamente legati. Le istruzioni in questo caso sono fondamentali in quanto gli attori devono comprendere a fondo la logica del lavoro che stanno svolgendo. E' importante spiegare loro che non è previsto un numero massimo o minimo di gruppi di items, così come ogni gruppo può contenere da uno a tutti gli items, che ogni item può far parte di un solo gruppo e che è necessario utilizzare tutti gli items presenti nella lista. E' inoltre fondamentale che gli attori si sentano liberi di rappresentare le proprie mappe cognitive.

L'invio del materiale ha ricevuto risposta da sette esperti su nove. Infatti è bene considerare che esiste la possibilità, durante la ricerca, di incorrere in un certo grado di *mortalità campionaria*, cioè di rinuncia al prosieguo della ricerca da parte di alcuni partecipanti. La ridotta numerosità del gruppo rende sicuramente degno di nota l'abbandono di alcuni nel perseguimento dell'obiettivo di ricerca. Nonostante questo, si è comunque deciso di portare a termine il lavoro svolto da più della maggioranza del gruppo.

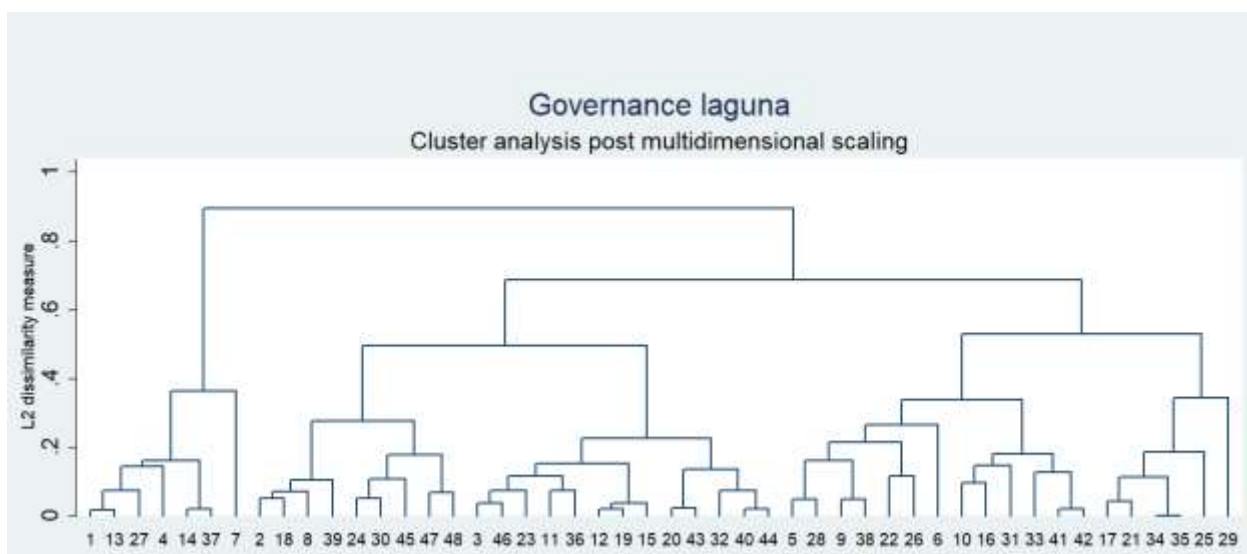
### **4. Rappresentazione delle idee nelle mappe**

La quarta fase della *Concept mapping research* consiste nella rappresentazione delle idee, prima del singolo e poi del gruppo, nelle mappe. E' infatti possibile per ogni esperto che abbia aggregato gli items secondo le sue strutture cognitive, creare una matrice personale delle relazioni tra items. Si considera infatti una matrice quadrata che presenta in ascissa e in ordinata gli stessi items, e che per la sua struttura è pertanto simmetrica. Il valore all'interno di ogni cella sarà uguale a 0 quando l'esperto ritiene

che non ci siano sovrapposizioni semantiche, mentre sarà uguale a 1 se i due items sono stati inseriti nello stesso gruppo di significato. Da queste matrici, che sono state create per ogni esperto, e che rappresentano in modo sintetico le connessioni che ognuno di loro ha riscontrato tra i concetti chiave, è stata generata una matrice delle similarità del gruppo. Questa parte del lavoro è stata realizzata con l'utilizzo di programmi informatici atti all'elaborazione statistica dei dati. Sommando le singole matrici personali si ottiene infatti una matrice di sintesi (matrice somma) che rappresenta l'insieme delle sovrapposizioni semantiche individuate dagli esperti. In questo caso il valore all'interno di ogni cella potrà variare da un numero minimo di zero se nessun esperto ha individuato sovrapposizioni semantiche tra i due item a un numero massimo degli esperti partecipanti se tutti hanno aggregato nello stesso gruppo i due item considerati.

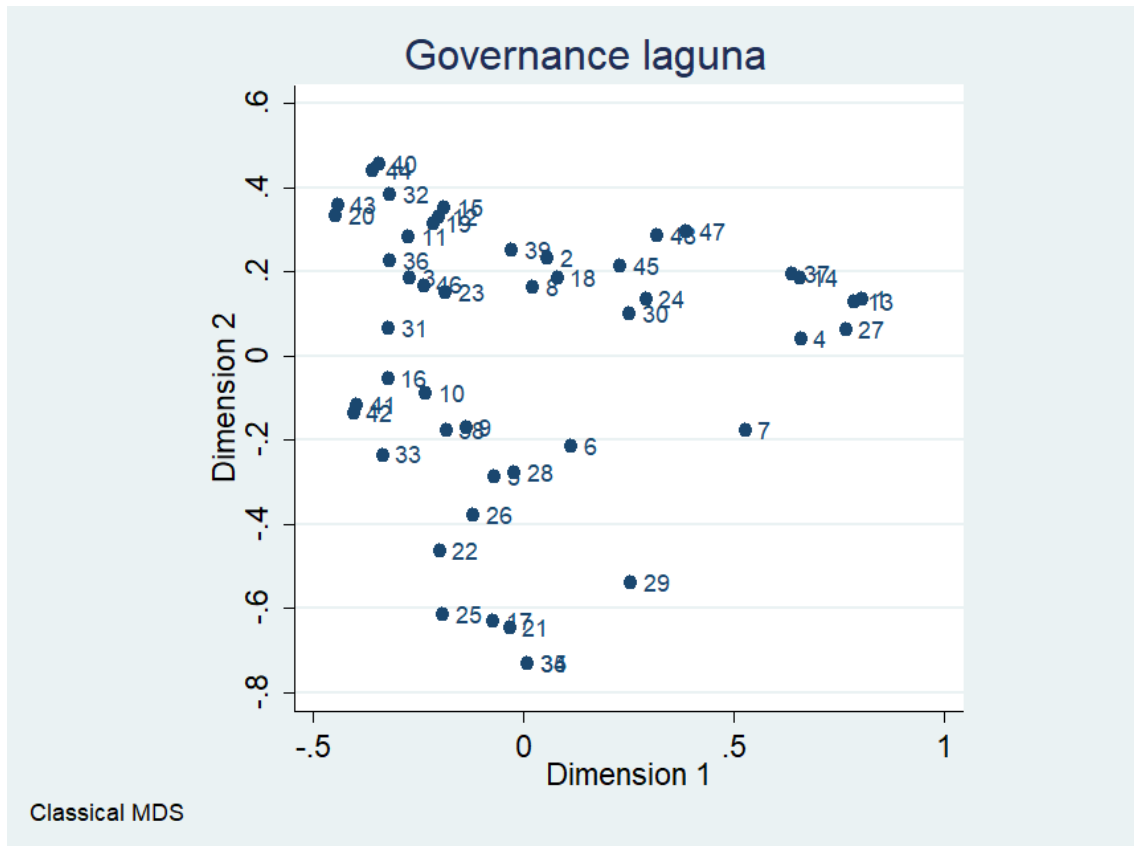
L'obiettivo del precedente lavoro è alla base della costruzione delle aree semantiche e di significato. Più precisamente, dalla costruzione delle mappe di similarità del gruppo, tramite il ricorso a programmi di elaborazione dei dati, sono stati tratti due grafici, *dendrogramma* (figura 3.3) e *dispersione* (figura 3.4) attraverso la quale interpretazione è stato possibile dedurre delle aree di significato all'interno delle quali il gruppo ha riconosciuto (secondo le sue mappe cognitive) delle connessioni tra gli items considerati. Ad ognuna di queste aree è stato attribuito (dal ricercatore) un'etichetta che può essere l'estensione di uno degli item, o un altro concetto che sintetizza l'area di significato sottesa al gruppo.

*Figura (3.3). Grafico Dendrogramma*



*Fonte: elaborazione propria*

Figura (3.4). Grafico Dispersione



Fonte: elaborazione propria

Tramite la lettura del *Dendrogramma*, un grafo ad albero, che mostra come si possono considerare i gruppi che man mano si formano a seconda del livello di distanza tra gli items considerati, in concomitanza con la lettura del grafico di *Dispersione*, sul quale è possibile visualizzare la distanza tra items secondo i raggruppamenti del gruppo di esperti, sono state tratti 20 raggruppamenti, che corrispondono a 20 aree di significato. Aree all'interno delle quali il gruppo ha trovato delle forti connessioni logiche o vicinanza di significato. E' su queste aree semantiche che indicano dimensioni o declinazioni di possibili rischi o criticità che potrebbero sorgere a seguito della nascita dell'Autorità, che si è strutturata la discussione che seguirà nel prossimo capitolo.

### **Le problematiche metodologiche riscontrate nella fase di sorting**

Prima di terminare questa parte metodologica è bene sottolineare le problematiche che sono emerse nel corso della ricerca. La prima problematica che si è riscontrata riguarda la partecipazione degli esperti. Generalmente nella fase di stimolazione creativa si fa ricorso ad un range di esperti che va da un minimo di 8 ad un massimo di 15. Come già affermato, il numero di esperti su cui si basa il lavoro di questa ricerca è 9, quindi rientra nella media consigliata. E' bene però sottolineare che è stata riscontrata una difficoltà di reperimento degli esperti, che dipende in questo caso soprattutto dalla difficoltà degli esperti di rendersi disponibili a mettersi in gioco. Questa difficoltà è stata riscontrata in particolare nel tentativo di includere un decimo esperto proveniente dal settore della Pubblica Amministrazione che non ha prestato la sua disponibilità nonostante i ripetuti tentativi di interlocuzione. Questo particolare fa emergere una criticità che si riscontra nel più ampio tema della collaborazione e della partecipazione a processi di *governance* integrata. Con buona probabilità anche solo l'attivazione di una riflessione a più voci avente ad oggetto l'analisi della configurazione di un nuovo sistema di *governance* (e delle sue criticità) ha incontrato delle resistenze. Questa criticità di "scarsa disponibilità al dialogo", seppur con manifestazioni diverse, la si riscontrerà anche nei risultati della ricerca, oggetto del prossimo capitolo.

Un problema a cui si deve accennare nuovamente è quello che nel corso della descrizione delle fasi è stata definita come "mortalità campionaria". Infatti dei 9 esperti inizialmente coinvolti, 7 di questi hanno partecipato a tutte le fasi fino all'individuazione delle aree semantiche, mentre 2, nonostante i ripetuti inviti a partecipare alle restanti fasi della ricerca, e nonostante si fosse manifestata loro l'importanza del loro contributo, hanno deciso non proseguire. Le difficoltà sono state riscontrate anche nella spiegazione delle istruzioni finalizzate al raggruppamento degli items, che sono state inviate per iscritto tramite posta elettronica. In questo caso è evidente che l'incontro con gli esperti avrebbe facilitato questo tipo di attività. La ricerca è stata comunque portata a termine, nonostante sia da segnalare che la perdita del contributo di due esperti in un gruppo ristretto di attori ha un importante impatto sulla ricostruzione delle mappe del gruppo, soprattutto se alla fase di *sorting* segue la fase di *rating* dove si valuta il grado di omogeneità del gruppo e quindi (in un'ottica di con-sensus method) il grado di affidabilità dei risultati.

In sintesi, come sottolineato nelle precedenti pagine, tale lavoro di ricerca, al fine di raggiungere l'obiettivo di individuazione impatto della legge 104/2020 sulla rete di attori operanti nel sistema di *governance*, ha seguito in concomitanza due percorsi che hanno indagato la prima ipotesi di ricerca:

- *da una parte*, si sono elaborati, tramite il ricorso al programma NodeXL, dati per lo più già raccolti dal gruppo di ricerca che ha lavorato alla pubblicazione del Report finale dell'Università Ca' Foscari di Venezia in partnership con il Provveditorato alle OO.PP del Triveneto, al fine di valutare le resistenze e le dinamiche che potrebbero svilupparsi nella rete di attori attuale, a seguito dell'istituzione dell'Autorità;
- *dall'altra*, tramite il ricorso al percorso del *Concept mapping*, si sono costruite le aree semantiche che nel nostro caso esprimono declinazioni di possibili rischi che potrebbero emergere a seguito del processo di implementazione della legge 104/2020, secondo gli esperti cooptati.

## CAPITOLO 4

### **I risultati della ricerca: l'impatto della legge 104/2020 sul sistema di *governance* della laguna di Venezia**

#### **Introduzione**

Il capitolo precedente si è concluso con i dettagli della metodologia su cui questo lavoro si è basato per raccogliere i dati la cui analisi ed elaborazione sono state finalizzate al raggiungimento del primo obiettivo informativo di questa tesi: indagare l'impatto della legge 104/2020 sul sistema di *governance* della laguna di Venezia.

E' bene chiarire che non si ha la pretesa di fare una previsione certa di ciò che accadrà, ma di esplorare le possibili dinamiche, resistenze, fenomeni in cui si potrebbe incorrere considerando come quadro normativo di impostazione dell'Autorità per la Laguna di Venezia la sopra citata legge. Come già anticipato nel capitolo precedente, l'Autorità agirà all'interno di un sistema di *governance* che presenta degli elementi di complessità che verranno di seguito approfonditi, costituito da un'elevata presenza di attori che nel corso degli anni, secondo le varie disposizioni normative, hanno perseguito (e tuttora perseguono), secondo il loro *modus operandi* e i loro sistemi di regolazione, un certo numero di funzioni inerenti il più ampio obiettivo di salvaguardia. Si riportano a tal fine le parole di un esperto nel descrivere l'impatto della legge su tale sistema: *“un dispositivo di questo genere introduce e interviene in un contesto che ha una storia lunghissima... la situazione è molto stratificata proprio per la storia lunghissima di questo contesto, perché sono secoli che esiste il MAV e quindi si è creata una situazione in cui le altre amministrazioni che sono intervenute successivamente, e hanno un titolo, hanno trovato un equilibrio e un modo di relazionarsi...”*.

Quanto segue è dunque il risultato di una profonda riflessione sui possibili sviluppi successivi al processo di implementazione della legge 104/2020, stanti le condizioni attuali. Più in particolare, il capitolo presenta due paragrafi di discussione e analisi dei risultati:

1. Analisi delle possibili resistenze e delle possibili dinamiche che potrebbero emergere a seguito della nascita dell'Autorità per la Laguna di Venezia sulla

rete di attori attuali, caratterizzata da un certo tipo di relazioni, di seguito approfondite.

2. Analisi dei possibili nodi critici emersi dal percorso del *Concept mapping*. E' bene sottolineare che, nonostante o in merito alle loro comprovate conoscenze e competenze, gli esperti hanno dichiarato diversi punti di vista, diverse posizioni, e diverse immagini previsionali sul futuro che ci si aspetta per questo territorio.

#### **4.1 L'impatto della legge 104/2020 sulla rete di attori del sistema di *governance* della Laguna di Venezia (utilizzo del programma NodeXL)**

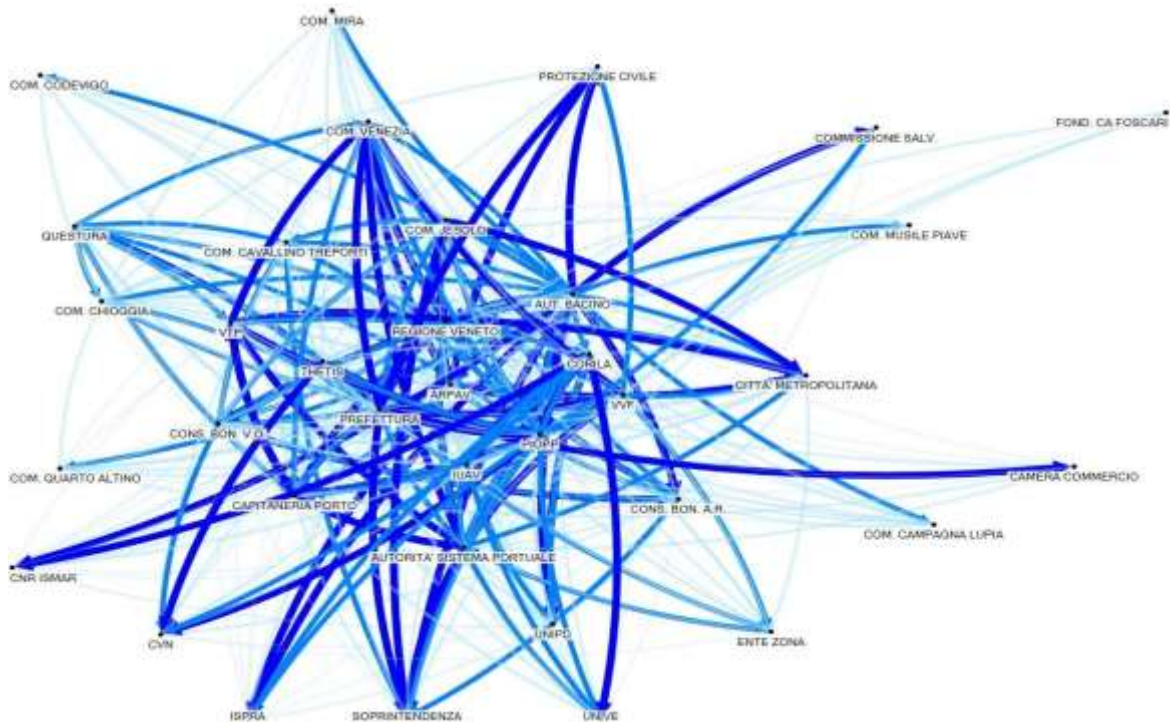
Come anticipato nel capitolo precedente inerente la metodologia, lo studio di Ca' Foscari aveva, tra i diversi obiettivi, quello di ricostruire la rete del sistema di *governance* della laguna di Venezia. A tal proposito, per comprendere l'impatto che la legge 104/2020 potrebbe avere sugli equilibri dell'attuale *governance*, e per contestualizzare i nodi critici che obbligatoriamente riguardano anche gli attori della rete e le loro relazioni, si è fatto ricorso al programma NodeXL per la *network analysis*. Sono state dunque elaborate le informazioni raccolte relativamente alla frequenza dell'attività di comunicazione tra gli attori. I dati raccolti, che indicavano il grado di intensità di frequenza delle relazioni tra i soggetti da essi stessi rilasciati, sono stati imputati nel programma informatico. E' necessario ricordare che non tutti gli attori intercettati da parte del gruppo di ricerca Ca' Foscari hanno dato la propria disponibilità a rilasciare le informazioni. Questo, a livello di analisi della rete, significa che per alcuni soggetti (per esempio il Comune di Venezia) si possono individuare soltanto le relazioni in entrata che sono state dichiarate da tutti gli altri attori, e non in uscita.

Prima di mostrare il risultato di questa prima elaborazione, è importante tenere conto di una precisazione. Il Report finale dell'Università Ca' Foscari di Venezia ha riscontrato l'assenza di un unico centro decisionale, di competenza e di operatività in materia di salvaguardia. Questo elemento è infatti stato riscontrato soprattutto nella parcellizzazione delle funzioni, nell'assenza di una chiara definizione dei ruoli e nell'assenza di una chiara funzione di coordinamento degli interventi. Nello studio dell'Università Ca' Foscari di Venezia sono state anche indagate le modalità attraverso le quali si svolge il processo di integrazione e di coordinamento delle competenze e



dell'autonomia decisionale di ogni soggetto. Infatti è emerso che nel corso degli anni si sono andati via via consolidando una serie di *strumenti* atti a facilitare l'incontro tra le varie personalità concorrenti allo svolgimento di una o più funzioni. Tra questi, i soggetti intervistati hanno dichiarato la presenza di *momenti di incontro plurale* come la presenza di tavoli istituzionalizzati e non istituzionalizzati, a cui partecipano i rappresentanti dei diversi soggetti attivi nel sistema lagunare. I tavoli formalizzati risultano fondamentali dove i soggetti chiamati a collaborare hanno un potere decisionale autonomo che può costituire un ostacolo al raggiungimento di un qualsiasi obiettivo del sistema. A tal fine quindi vengono predeterminate le regole che i soggetti coinvolti devono rispettare, che consentono di giungere in ogni caso ad una soluzione definitiva, evitando che delle prese di posizione costituiscano dei blocchi all'attività pubblica. Il grafico che segue dunque deve essere letto in quest'ottica, all'interno cioè di un quadro di relazioni finalizzate alla gestione dell'obiettivo di salvaguardia, e dove la legge 104/2020, istituendo un soggetto con una determinata composizione e determinati poteri, si va ad inserire, modificandone gli equilibri.

*Figura (4.1): Rappresentazione grafica della rete di attori in base all'algoritmo Fruchterman-Reingold. La densità della relazione (da 1 a 4) è rappresentata nel grafico per intensità di colore e spessore della relazione, da celeste chiaro = 1 (comunicazione episodica) a blu = 4 (comunicazione molto frequente).*



*Fonte: elaborazione propria*

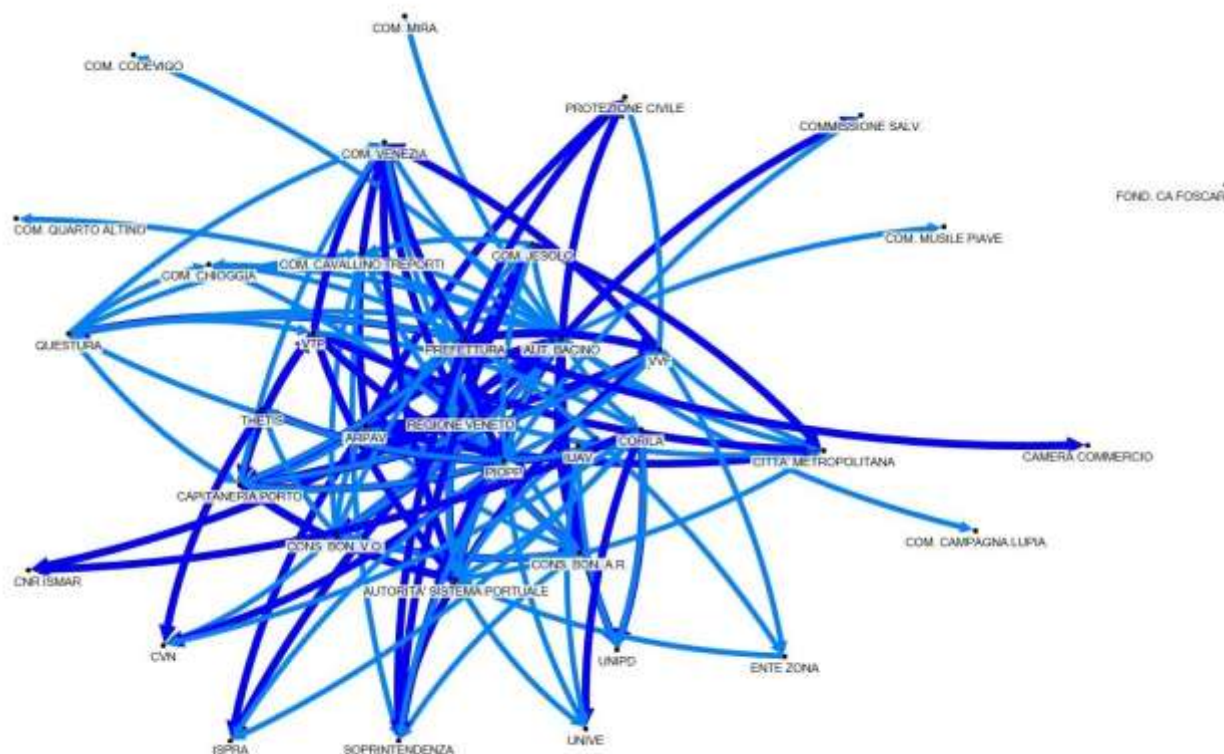
La figura 4.1 mostra tutte le relazioni e l'intensità di queste (in base alla variabile *attività di comunicazione*) che intercorrono tra i soggetti partecipanti alla rete. L'altissima concentrazione di relazioni che riguarda la totalità dei soggetti fa emergere la centralità, in un'ottica di gestione efficace delle funzioni di salvaguardia, dello scambio informativo e dello scambio di risorse (materiali e non) all'interno della rete. Guardando quest'ultima infatti, si riscontrano tutti gli elementi finora ipotizzati nell'analisi dell'attuale sistema di *governance* della Laguna di Venezia. Questo appare come:

- un sistema estremamente eterogeneo al suo interno, perché composto da soggetti istituzionali e non, che operano secondo dinamiche di *self-regulation* ma che, al fine di perseguire il più ampio obiettivo di salvaguardia, sono chiamati a relazionarsi gli uni con gli altri (tramite momenti di incontro più o meno formalizzati);
- un sistema interessato da dinamiche di interdipendenza tra gli attori a causa della evidente parcellizzazione delle funzioni, e dove pertanto la comunicazione risulta centrale in quanto, come dice un esperto intervistato, "*ci sono alcune policy che sono in mano a tanti soggetti. Tanti hanno in mano pezzi di policy diverse. Il sistema è interconnesso*";
- è un sistema privo di un centro di controllo e coordinamento: dal grafico si può infatti notare che, sebbene intorno ad alcuni soggetti si concentri una più forte intensità di relazioni, queste ultime non hanno una sola direzione ma si distribuiscono lungo tutta la rete, a evidenza dell'assenza di un unico attore che governi l'intero sistema

In particolare, in riferimento all'ultima osservazione, lo stesso grafico è stato rielaborato con la finalità di individuare quei soggetti che sono maggiormente interessati da relazioni molto intense (*comunicazione frequente e molto frequente*) e intorno ai quali si individua un'alta concentrazione di relazioni. Facendo riferimento a quanto asserito nel primo capitolo sulle dinamiche che connotano le reti, si può immaginare che, in questo tipo di sistema, ciò che determina l'importanza di un attore non siano soltanto le competenze o le funzioni che svolge, o la forma giuridica istituzionale o non istituzionale, ma anche il tipo di risorse che possiede e, ancor più precisamente, il grado di scarsità di queste ultime. Questa riflessione emerge spostando l'attenzione sulla figura 4.2 (nella pagina successiva) che mostra la rete precedente priva delle relazioni più episodiche. E' piuttosto scontato che soggetti quali il Provveditorato alle OO.PP del Triveneto, la Regione Veneto, la Prefettura, lo stesso Comune di Venezia, soggetti cioè

che rivestono un ruolo centrale nella gestione del territorio oltreché nella salvaguardia della laguna, ricoprono una certa centralità nella rete.

*Figura (4.2) Rappresentazione grafica della rete di attori con relazioni di intensità pari a 3 (comunicazione frequente, c.d. una volta a settimana) e a 4 (comunicazione molto frequente, c.d. una volta al giorno), in base all' algoritmo Fruchterman-Reingold.*



*Fonte: elaborazione propria*

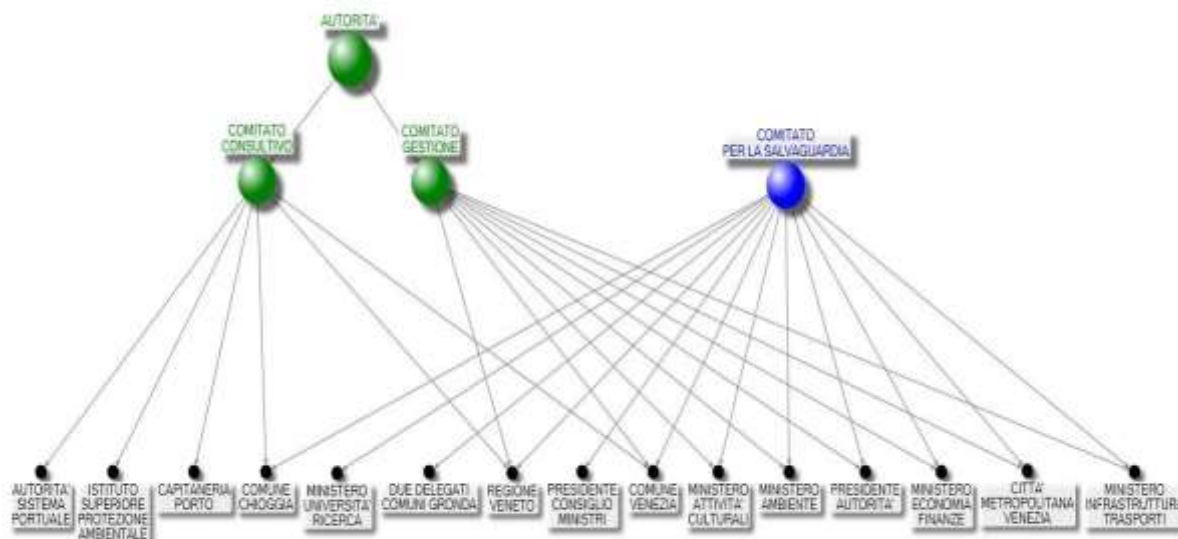
Apparirà molto meno scontata, guardando come la rete potrebbe evolvere a seguito dell'istituzione dell'Autorità per la Laguna di Venezia, la presenza centrale di alcuni soggetti come il Consorzio per la Gestione del Centro di Coordinamento delle Attività di Ricerca inerenti il Sistema Lagunare di Venezia (da ora in poi CORILA), associazione *no-profit* tra l'Università Ca' Foscari di Venezia, l'Università IUAV di Venezia, l'Università di Padova, il Consiglio Nazionale delle Ricerche e l'Istituto Nazionale di Oceanografia e Geofisica Sperimentale, che dalla sua nascita si è sempre occupato della promozione e del coordinamento della ricerca sulla laguna di Venezia, anche a livello internazionale. Guardando infatti alla figura 4.2 è possibile notare una

forte centralità di una parte di quella che si può considerare come la comunità scientifica organizzata a livello locale: la loro presenza in tale sistema non dipende dal numero di funzioni che questi soggetti svolgono (che non è elevato), ma dal grado di scarsità delle risorse che possiedono (in questo caso non materiali) e che contribuisce a rendere indispensabile il loro contributo. Ma come Rhodes (2007) ha affermato, la centralità di un attore all'interno di una rete dipende anche dal valore che si attribuisce ad una risorsa scarsa, cioè dalla sua desiderabilità. Pertanto, una questione che viene anticipata e che verrà a breve approfondita è: quanto è *desiderabile* il sapere scientifico, cioè quanto ci si aspetta che il sapere scientifico sarà al centro del *modus operandi* di questa Autorità, dato il testo normativo di riferimento? E' ovvio che la legge è solo uno degli strumenti di regolazione che attribuisce o meno importanza a tale elemento, però dalle interviste svolte, sono emerse molte osservazioni al riguardo.

Inoltre, dal grafico della figura 4.2, si riscontra la marginalità nel processo di *governance* della maggior parte degli enti locali (in particolare i comuni della gronda lagunare, di Chioggia e di Cavallino): questa marginalità deriva dal senso di esclusione denunciato da parte degli stessi attori intercettati da parte dei ricercatori dell'Università Ca' Foscari, che hanno deciso di non partecipare perché finora inclusi soltanto all'interno del Comitato. Questo particolare denota la presenza di una distanza tra coloro che rappresentano i bisogni del cittadino e la rete di *governance* che opera nel territorio. Al contrario è evidente la centralità di soggetti a predominanza burocratica e statale.

Al fine di comprendere come la legge 104/2020 si inserisca (con più o meno attrito) all'interno di questo contesto di *governance*, e per meglio contestualizzare le aree di criticità emerse dal percorso del *Concept mapping*, sono stati elaborati diversi grafici che mostrano sinteticamente la composizione organica dell'Autorità per la Laguna di Venezia esplicitandone i soggetti che la compongono, e che dunque si presume (secondo il dispositivo normativo) occuperanno una posizione privilegiata nei processi decisionali sulla salvaguardia della laguna di Venezia.

Figura (4.3): Rappresentazione grafica dell’Autorità per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna sulla base del decreto-legge 104 del 14 agosto 2020.



Fonte: elaborazione propria

La figura 4.3 mostra pertanto schematicamente la composizione dell’Autorità per come questa si comporrà secondo la legge 104/2020. In particolare, quest’ultima prevede l’istituzione del *Comitato di gestione*, che solo anticipando le tematiche di criticità evidenziate dagli esperti, da uno di questi è stato definito il “cuore del problema”. Infatti, questo organo è composto dal Presidente dell’Autorità, più *sette dipendenti di livello dirigenziale scelti tra il personale*:

- del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero dell’Economia e delle finanze, del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- del Comune di Venezia, della Città metropolitana e della Regione Veneto.

La legge assegna tutti gli *atti di carattere generale che regolano il funzionamento dell’Autorità*, nonché *le scelte strategiche aziendali, i bilanci preventivi e consuntivi, i piani aziendali e le spese che impegnino il bilancio dell’Autorità* a questo comitato. Quest’ultimo, secondo un altro degli esperti intervistati dovrebbe prefigurarsi come “una camera di compensazione dei diversi effort o istanze che vengono fatte dalle diverse amministrazioni...”. Questa affermazione deriva dalla lettura del ruolo del Comitato di gestione (sulla base della legge) da parte di tutti gli esperti come centrale

nel processo decisionale dell’Autorità in quanto è a questo soggetto che si demanda la definizione e la programmazione degli interventi nel breve periodo.

Dalla figura 4.3 si può delineare anche la composizione del *Comitato consultivo* come facente parte dell’Autorità. Infatti, *per l’espletamento dei propri compiti, l’Autorità si avvale anche di tale organo composto da sette componenti, nominati con provvedimento del Presidente dell’Autorità, su proposta rispettivamente, del Sindaco di Venezia, del Sindaco di Chioggia, del Presidente dell’Autorità di Sistema Portuale del Mar Adriatico Settentrionale, del Comandante generale del Corpo delle Capitanerie di Porto, del Presidente dell’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, del Presidente della Giunta regionale del Veneto e del Segretario generale dell’Autorità di bacino distrettuale delle Alpi Orientali, che vengono scelti tra soggetti dotati di specifiche e comprovate competenze ed esperienza in materia idraulica e di morfodinamica lagunare e di gestione e conservazione dell’ambiente.* Il ruolo di questo organo, come emerge dalla legge, è di supporto tecnico al Comitato di gestione ma, essendo un organo consultivo, i suoi pareri non sono vincolanti.

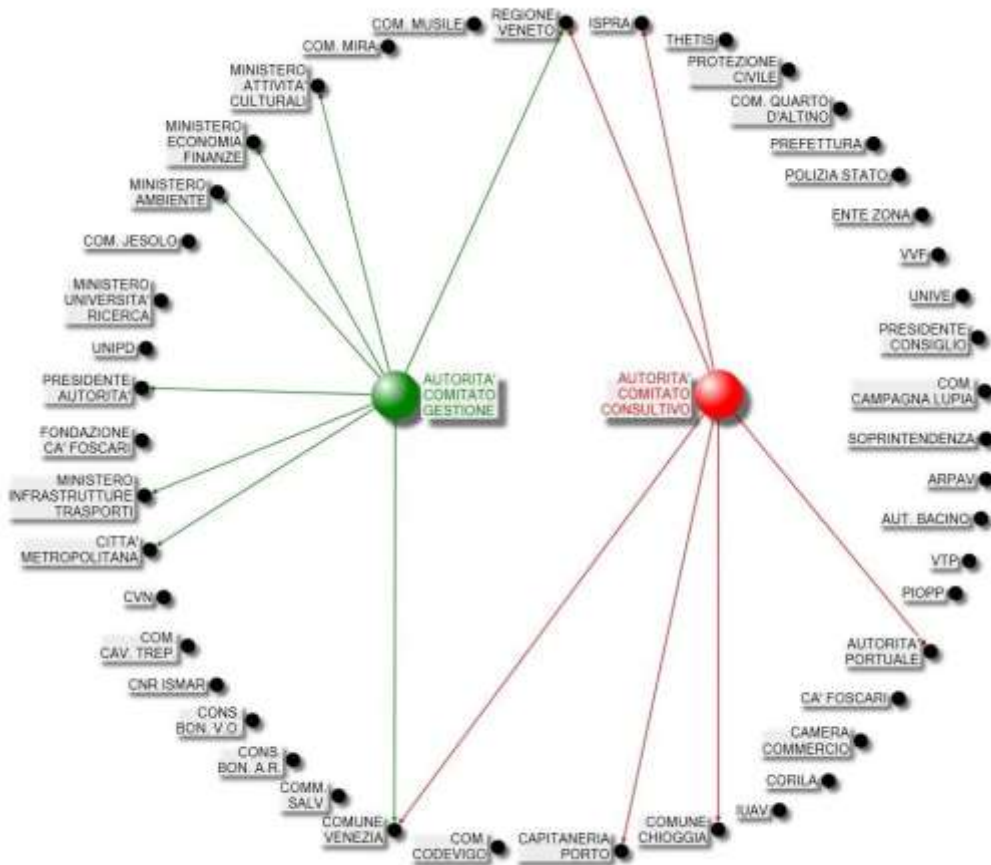
Questi due organi dunque, attraverso cui opera l’Autorità, vengono considerati esplicitamente dalla maggioranza degli intervistati come centrali nella presa delle decisioni inerenti l’obiettivo di salvaguardia, con delle notevoli differenze dovute al peso che viene loro attribuito. Questa osservazione risulta di primaria importanza in un’ottica di impatto sulla rete di *governance* così come delineata nei grafici precedenti.

Si ribadisce infatti che all’Autorità, secondo la legge 104/2020, *vengono attribuite tutte le funzioni e competenze relative alla salvaguardia della città di Venezia e della sua laguna.* Riferire tutta la salvaguardia ad un unico soggetto, secondo un intervistato, è *“il problema principale perché nel bene o nel male si è creata negli ultimi anni una situazione in cui le varie amministrazioni coesistono [...], pertanto voler razionalizzare questa situazione impatterà in una serie di posizioni consolidate storicamente”.*

Da questa figura emerge, inoltre, che la legge preveda nella composizione dell’Autorità soltanto soggetti rappresentanti di attori istituzionali. Gli attori non istituzionali (che pure tuttora continuano ad avere un ruolo all’interno della *governance* della laguna) non sono inclusi. In particolare, manca del tutto la partecipazione del terzo settore e dei rappresentati di categoria nel processo decisionale dell’ente. L’interrogativo che ci si pone è allora se questa Autorità contribuirà a confermare o addirittura ad ampliare il gap tra i cittadini/stakeholders e le istituzioni.

Di seguito è stato poi elaborato un ulteriore grafico (figura 4.4) che mostra, sulla totalità degli attori della rete (i quali hanno dichiarato di svolgere tutti almeno una, alcune o la maggior parte delle funzioni inerenti l'obiettivo di salvaguardia della laguna di Venezia) i soggetti che compongono i due organi (appena citati dell'Autorità) e che dunque sono, per legge, sicuramente considerati al centro del processo decisionale della stessa: come si può notare questi sono una minima parte della totalità della rete di attori individuata. Non solo, il Comitato di gestione, in particolare, essendo composto nella maggior parte da figure dirigenziali di soggetti ministeriali, ha una forte impronta centralista. Solo anticipando un tema di estrema rilevanza che verrà ripreso, si riporta l'osservazione di un esperto proprio in riferimento alla composizione di tale organo: *“ci sono tutti i ministeri possibili in questa Autorità, però non c'è una rappresentanza nel sistema di governance del ministero dell'Università e nella ricerca, questo non è possibile accettarlo, altrimenti il rischio è che questa diventi soltanto una versione rinnovata del MAV, o peggio una semplice appendice dello Stato”*.

Figura (4.4): Rappresentazione grafica della composizione degli organi dell'Autorità (comitato di gestione e comitato consultivo) istituiti con la legge 104 del 14 agosto 2020, sulla totalità degli attori della rete emersa dalla ricerca Ca' Foscari.



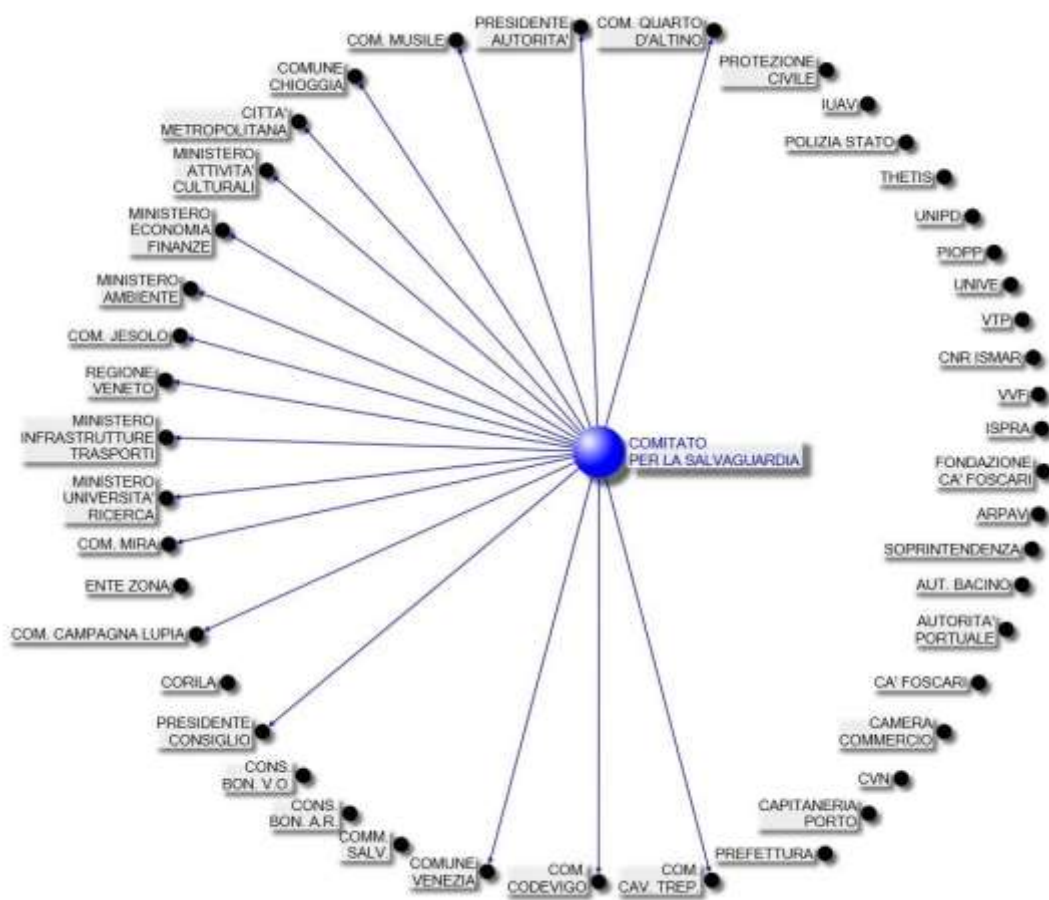
Fonte: elaborazione propria

Se si fa riferimento alla figura 4.3 (la composizione dell'Autorità) si nota anche la presenza di un ulteriore soggetto, il Comitato istituzionale per la Salvaguardia di Venezia e della sua Laguna, organo che va a sostituire (per legge) il cosiddetto "Comitatone". Al Comitato sono demandati l'indirizzo, il coordinamento e il controllo per l'attuazione degli interventi previsti dalla presente legge. Esso approva il piano degli interventi nell'ambito della Laguna di Venezia e decide sulla ripartizione delle risorse stanziare per la loro attuazione. La composizione di questo soggetto, come si può notare dalla legge (e in figura 4.5, nella prossima pagina) è sicuramente più



inclusiva dei soggetti del territorio e dunque più “fedele” alla rete di *governance* esito della ricerca Ca’ Foscari.

*Figura (4.5) Rappresentazione grafica della composizione del Comitato istituzionale per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna, istituito con la legge 104 del 14 agosto 2020, sulla totalità degli attori della rete emersa dalla ricerca Ca’ Foscari.*



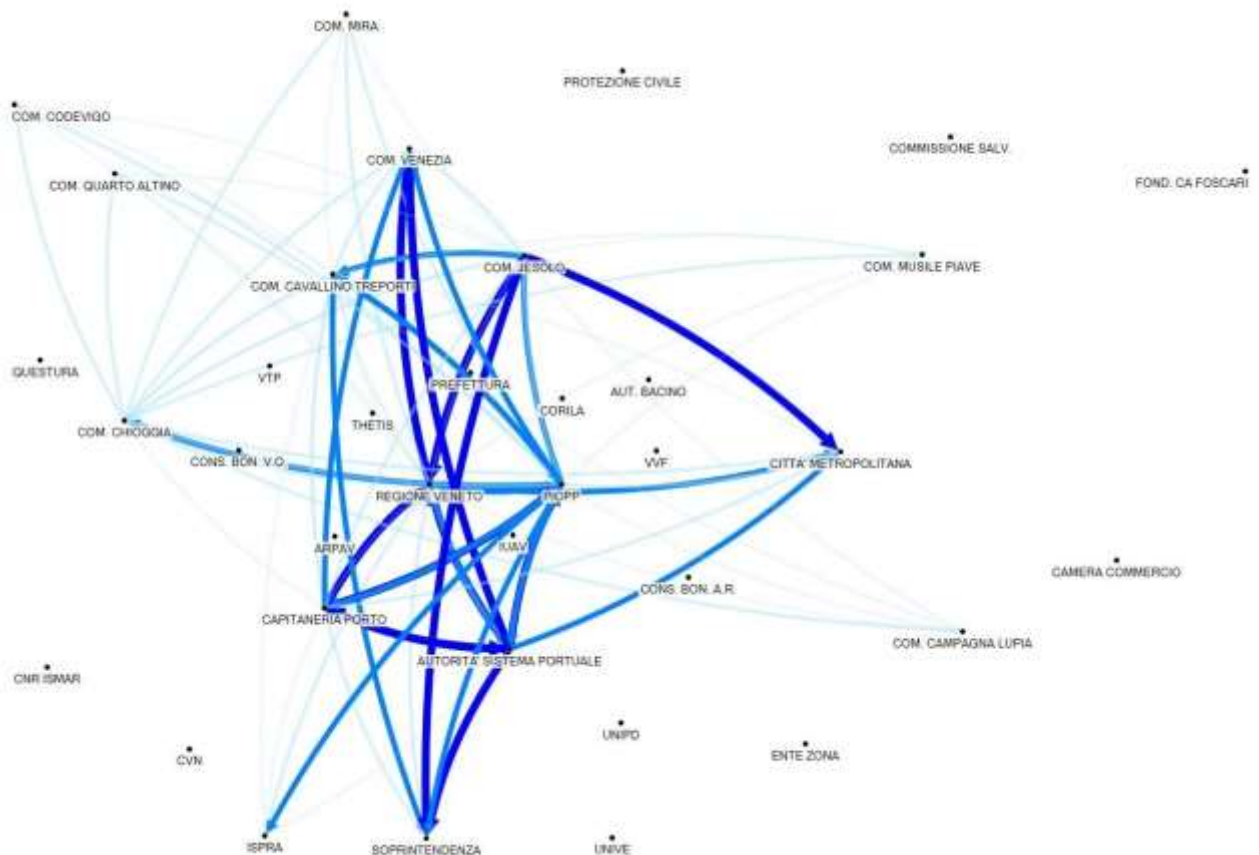
*Fonte: elaborazione propria*

Ma gli obiettivi dello stesso Comitato (che oltretutto non è un organo dell’Autorità) e la sua composizione, fa sì che il peso attribuito a questo soggetto (nonché agli attori che lo compongono) sia relativamente inferiore, e vada letto in un’ottica soltanto di definizione degli indirizzi nel lungo periodo. La storia del “Comitatone” inoltre, istituito con legge 798 del 1984 (art. 4) insegna che questo abbia operato in modo piuttosto incostante,

riunendosi raramente e soprattutto a fronte di eventi calamitosi (come l'alta marea di novembre 2019) o per specifiche criticità come quella relativa al passaggio delle grandi navi in centro città.

Infine, e in continuità con le riflessioni dedotte finora, per terminare questa prima parte di analisi della rete di attori della Laguna di Venezia e di impatto della legge sulle dinamiche di *governance*, è stato elaborato un grafico (figura 4.6) a finalità primariamente previsionale: l'obiettivo è stato quello di immaginare come potrebbe apparire la rete di attori del sistema di *governance* oggetto di studio, se ci rifacessimo soltanto ai soggetti che prenderanno parte (secondo la legge 104/2020) all'Autorità per la Laguna di Venezia.

*Figura (4.6): Rappresentazione grafica della rete di attori in base all'algoritmo Fruchterman-Reingold. Il grafico riporta soltanto quegli attori della rete emersa dalla ricerca Ca' Foscari (e le relative relazioni) citati nella legge n. 104 del 14 agosto 2020 che istituisce l'Autorità per la salvaguardia di Venezia e la sua laguna, al fine di farne un confronto con la rete della figura 4.1.*



*Fonte: elaborazione propria*

E' ovvio, ed è importante sottolinearlo, che l'Autorità (in quanto tale) potrebbe a sua volta sviluppare delle relazioni con i restanti soggetti della rete della figura 4.1, dove sono rappresentati tutti gli attori più rilevanti del sistema di *governance* della laguna attuale individuati dallo studio dell'Università Ca' Foscari di Venezia. L'obiettivo di questo grafico però deve essere letto propriamente a fini comparativi. Si può notare infatti come la rete appaia totalmente ridimensionata rispetto a quella della figura 4.1 dove erano stati imputati nel programma i dati relativi alle attività di comunicazione di tutti i soggetti. Ma più nel dettaglio, quanto è più evidente è che alcuni dei soggetti che rappresentavano (nell'applicazione dell'algoritmo Fruchterman-Reingold) il centro della rete (per intensità e numerosità di relazioni) non fanno parte della rete della figura 4.6. La differenza sicuramente più rilevante, e che viene evidenziata proprio a seguito di quanto emerso dalle interviste agli esperti, è che soggetti centrali come il Corila e tutto il sistema della comunità scientifica locale organizzata, anche attraverso gli enti di ricerca universitari e non, non essendo citati dalla legge, potrebbero non prendere parte ai processi di *governance* dell'Autorità, almeno a quelli previsti dal testo normativo. Uno dei rischi che si evidenzia già da questo grafico è dunque la possibilità che non si dedichi il giusto spazio alla componente scientifica, e non per l'importanza del soggetto in sé, ma per le implicazioni che questa scelta può avere in un sistema di policy così complesso, dove il sapere scientifico rappresenta una guida per affrontare consapevolmente le sfide poste in essere da un ambiente dinamico e turbolento. Riportando le parole di un esperto a tal proposito: *“non c'è stato rispetto sufficiente della comunità scientifica, non solo dei suoi pareri, ma della sua capacità di fare delle cose, di mettere insieme dei pareri e di renderli disponibili al fine di prendere decisioni per la salvaguardia di Venezia, perché i pareri scientifici non puoi chiederli ai sindaci”*.

## **4.2 Analisi e approfondimento delle aree di criticità emerse dal percorso della *Concept mapping research***

Nel capitolo precedente si sono ripercorse le tappe metodologiche che hanno condotto ai risultati di questa ricerca, che si è basata su una prospettiva integrata di tecniche del *Consensus method*, e cioè la *Concept mapping research*. L'obiettivo principale

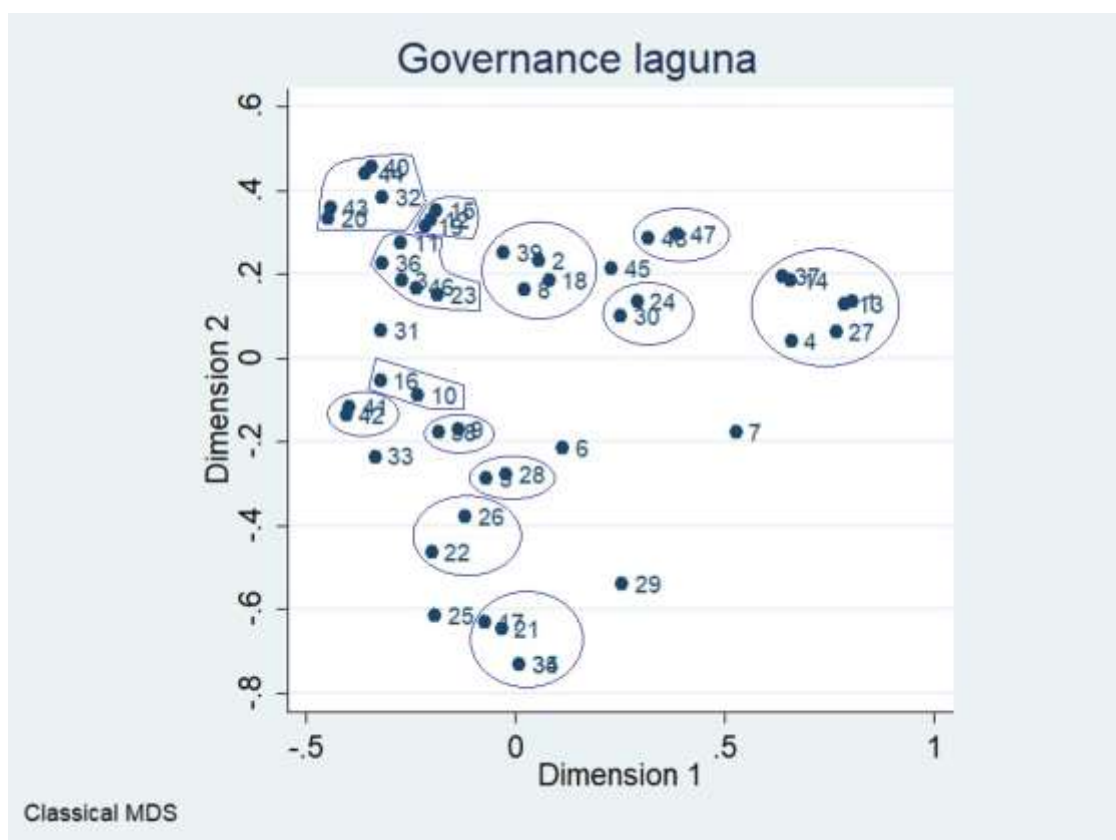
dell'utilizzo di questa metodologia era la definizione di *aree di significato* condivise da parte degli esperti. Nel nostro caso, queste ultime coincidono con diverse aree di criticità in cui si potrebbe incorrere a seguito del processo di implementazione della legge 104/2020 e dell'istituzione dell'Autorità per la laguna di Venezia. Queste sono state costruite sulla base dei raggruppamenti degli items elaborati da parte degli esperti. Dalle risposte che sono state date alle domande presentate nel capitolo precedente e che avevano l'obiettivo di far riflettere l'esperto su alcune tematiche centrali dei sistemi complessi, sono emerse delle parole chiave, 48 items, che rappresentano i possibili rischi in cui si potrebbe incorrere. Di seguito una lista che li raccoglie tutti:

1. *Scarso coinvolgimento sostanziale del territorio*
2. *Perdita del senso istituzionale dell'ente (rispetto al MAV)*
3. *Visione troppo manageriale della gestione delle funzioni*
4. *Incapacità di raccogliere le istanze del territorio*
5. *Mancanza di meccanismi chiari per integrare le competenze*
6. *Sovrapposizione delle competenze*
7. *Eccessivo accentramento delle competenze*
8. *Vaghezza nell'attribuzione e svolgimento delle funzioni*
9. *Comunicazione non ben strutturata*
10. *Disequilibrio parte tecnica/ politica*
11. *Debolezza dei meccanismi di monitoraggio e controllo*
12. *Troppi nodi da sciogliere nello statuto*
13. *Rischio di escludere gli enti locali nel processo decisionale*
14. *Difficoltà di conciliazione tra esigenze locali e nazionali*
15. *Confusione nel modus operandi del comitato di gestione*
16. *Mancanza di indipendenza dei tecnici del comitato consultivo*
17. *Spazi insufficienti alla ricerca scientifica*
18. *Eccessivi poteri al presidente*
19. *Ruoli dell'Autorità molto vasti e poco precisi*
20. *Incapacità di saper prendere decisioni rapidamente*
21. *Mancanza di un rapporto stabile e concreto con la comunità scientifica*
22. *Scarsa capacità di innovazione*
23. *Incapacità di definire in modo autorevole le priorità*
24. *Parte terza dell'Autorità troppo debole*
25. *Scarsa importanza ai futuri studi sui cambiamenti climatici*
26. *Scarsa valorizzazione di competenze e livelli di indipendenza*
27. *Disequilibrio tra Centro e le istituzioni locali (della ricerca e del governo della città)*
28. *Scarso dialogo e integrazione delle competenze (a causa dell'insufficiente peso della componente tecnica)*
29. *Scarsa rappresentanza del MIUR nella governance*

30. *Difficoltà del processo di delega delle competenze*
31. *Eccessiva rigidità nell'affrontare la complessità del sistema*
32. *Ruolo della Società in house poco chiaro*
33. *Scarso coinvolgimento dei soggetti sul mercato con alta specializzazione*
34. *Mancanza di un rapporto stabile tra Autorità e comunità scientifica locale*
35. *Scarsa destinazione di una parte consistente di fondi alla ricerca scientifica*
36. *Rischio di eccessiva proceduralizzazione e burocratizzazione*
37. *Lontananza delle istituzioni al territorio*
38. *Difficoltà dell'Autorità di cogliere e rispondere alle sfide del futuro*
39. *L'Autorità potrebbe diventare troppo privatistica*
40. *Possibile confusione tra il ruolo del comitato tecnico e di gestione*
41. *Disequilibrio tra la mancanza di incentivi economici e la complessità dell'incarico da svolgere*
42. *Non coerenza tra le funzioni dell'Autorità e le risorse umane disponibili*
43. *Delega all'esterno di troppe attività di grande responsabilità da parte della Società in house*
44. *Confusione tra la delega di gestione, manutenzione e responsabilità nella Società in house*
45. *Difficoltà di affrontare i conflitti*
46. *Difficoltà di imparare dalla propria esperienza e di ridefinire le linee d'azione*
47. *Indebolimento della rispondenza fiduciaria fra gli attori*
48. *Difficoltà di definizione di principi e valori condivisi da parte dei soggetti*

Da questi, ricorrendo alle tecniche specificate nel precedente capitolo, sono state tratte 20 aree di significato. Queste sono state individuate grazie all'elaborazione dei dati che ha restituito i grafici di *Dispersione* e il *Dendrogramma*, presentati nel capitolo precedente. Di seguito si riporta nuovamente il grafico di *Dispersione* sul quale si sono individuati graficamente i gruppi di items in base ai raggruppamenti degli esperti.

Figura (4.7): Grafico di Dispersione



Fonte: elaborazione propria

Dal raggruppamento degli items sono pertanto emerse 20 aree di significato riportate sinteticamente nella tabella che segue, e che verranno ora contestualizzate una per una grazie al contributo degli esperti.

Figura (4.8): Tabella delle aree di significato e dei rispettivi items

Aree di significato	Gruppo di items per area di significato
Spazio insufficiente dedicato ai rapporti strutturati con la comunità scientifica (locale e non)	17, 21, 34, 35
Rischio di disequilibrio tra il Centro e le istituzioni locali (del governo e della ricerca scientifica)	1, 4, 13, 14, 27, 37
Possibile diminuzione del senso istituzionale del soggetto (rispetto al MAV)	2, 18, 8, 39
Rischio di scarsa capacità del soggetto di soddisfare una funzione <i>Super partes</i>	24, 30
Rischio di indebolimento della rispondenza fiduciaria tra gli attori	47, 48
Rischio di incapacità del Soggetto di auto-riflessività	3, 46, 23, 11, 36
Rischio che l'Autorità abbia ruoli troppo vasti e poco precisi	12, 19, 15
Possibile incapacità dell'Autorità (e della Società in House) di saper prendere decisioni rapidamente	20, 43, 32, 40, 44
Possibilità di uno scarso dialogo e integrazione delle competenze degli attori	5, 28
Rischio per l'Autorità di non riuscire a cogliere e a rispondere alle sfide del futuro	9, 38
Rischio di scarsa capacità di innovazione	22, 26
Rischio di disequilibrio nell'Autorità tra la componente tecnica e la componente politica	10, 16
Non coerenza tra le competenze assegnate all'Autorità e le risorse umane disponibili	41, 21
Rischio di sovrapposizione delle competenze	6
Rischio di eccessivo accentramento delle competenze	7
Rischio di eccessiva rigidità nell'affrontare la complessità del sistema	31
Rischio di scarso coinvolgimento dei soggetti sul mercato con alta specializzazione	33
Difficoltà di affrontare i conflitti	45
Scarsa importanza ai futuri studi sui cambiamenti climatici	25
Scarsa rappresentanza del MIUR nella governance	29

Fonte: elaborazione propria

### *1. Rischio che l’Autorità abbia ruoli troppo vasti e poco precisi*

L’analisi delle aree di criticità che indaga questa ricerca non può che iniziare con la discussione di quest’area semantica, introduttiva, ma allo stesso tempo propedeutica per inquadrare le aree di criticità che seguiranno nella seguente discussione. Come vedremo più in particolare e come già in parte introdotto, la legge 104/2020 delinea un quadro normativo all’interno del quale si definiscono i connotati dell’Autorità a capo del perseguimento dell’obiettivo di salvaguardia e di gestione della laguna. Quanto però emerge dalle interviste condotte è che gli sviluppi futuri dipenderanno, più che dal quadro normativo, dai regolamenti interni e, più in particolare, dagli statuti di cui l’ente si doterà. Per questo un esperto ha affermato che vi sono *“troppi nodi da sciogliere nello statuto”*: il rischio è che *“a seconda di chi guiderà questa Autorità”* l’ente potrebbe assumere forme e approcci di gestione molto diverse, che combinano con diverso peso elementi di gerarchia, mercato e rete, e che pertanto hanno risvolti nella capacità di coinvolgere il territorio, affrontare le sfide poste dall’ambiente, creare innovazione sociale, saper risolvere i conflitti, molto diversi. Per usare le parole di un esperto: *“Le difficoltà nell’applicazione della legge sono relative all’attuazione effettiva attraverso gli statuti, i regolamenti, le modalità e si possono configurare situazioni molto diverse, cioè saper cogliere questa maggiore efficienza o precipitare in un buco nero di efficienza...”*.

Una critica puntuale che però viene sollevata da diversi dei soggetti intervistati è che *“l’Autorità sembra avere ruoli troppo vasti e poco precisi”*. Questa affermazione si contestualizzerà meglio nel corso della discussione, ma per ora è sufficiente sottolineare che (secondo la legge 104/2020) la gestione del sistema mostrato nel paragrafo precedente, interconnesso e interdipendente, della salvaguardia della laguna di Venezia, viene assegnata ad un solo ente che è competente di tutte le funzioni. Nonostante questo ente sia collegiale (perché composto da vari organi e vari soggetti al suo interno) ne risulta poco chiaro il *modus operandi* e soprattutto l’approccio di *governance* (se più incentrato sul *ri-accentramento* delle competenze e funzioni o sul *coordinamento* delle stesse).

### *2. Rischio di disequilibrio tra il Centro e le istituzioni locali*

Questa area di criticità che deve essere contestualizzata e argomentata fa riferimento per lo più alla composizione organica dell’Autorità e, più in particolare, alla caratterizzazione fortemente centralista di uno degli organi principali (Comitato di



gestione) finalizzato al processo di pianificazione e progettazione degli interventi di salvaguardia. Come si era anticipato nel paragrafo precedente, questo soggetto è stato considerato da molti come il dispositivo che potrebbe causare, se non “perfezionato” tramite regolamenti interni e forme statutarie, *attriti e aumento di conflittualità*.

Un intervistato descrive la potenziale criticità con una formula molto precisa, affermando che dalla lettura del dispositivo normativo “*ciò a cui bisogna stare molto attenti è il coinvolgimento sostanziale del territorio*”, sottolineando che questo è auspicabile avvenga tramite “*la partecipazione massima dei vari soggetti alla formazione dei programmi e una responsabilità molto precisa nella fase di attuazione*”.

Facendo riferimento alla *network analysis* del sistema di *governance* della Laguna di Venezia presentata nel paragrafo precedente, alcuni soggetti (Comune di Chioggia e gli altri Comuni della Gronda lagunare; l’Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale; Corila e la comunità scientifica organizzata sul territorio; la Capitaneria di Porto) non prendono parte al *Comitato di gestione*: unico organo (contrariamente a quello consultivo) che sembra “porsi” (secondo gli esperti) al centro della *governance* effettiva del sistema. Come infatti già sottolineato, una maggiore rappresentanza del territorio viene garantita all’interno del *Comitato di Salvaguardia*, ma nessun esperto intervistato fa mai riferimento ad esso, in quanto sono a questo organo demandati soltanto gli indirizzi di carattere generale.

Entrando nel vivo della problematica, è utile riportare le parole di un esperto finalizzate a produrre un quadro del problema: “*l’impegno di tipo economico è da sempre esclusivamente sulle spalle dello Stato, quindi è ovvio che lo Stato deve avere un ruolo centrale anche nella governance di ciò che si è andato ad istituire, ma detto ciò non c’è alternativa a una sana collaborazione istituzionale se si vuole raggiungere il buon governo, anche perché ci troviamo in un contesto che rappresenta un sistema complesso, nel senso letterale del termine... cioè qui si devono tenere assieme interessi e situazioni complesse tra di loro, ma che devono coesistere. Quindi è imprescindibile che ci sia una sana e autentica collaborazione tra stato e territorio, e se viene a mancare il rischio è che si creino degli elementi di conflittualità, e i danni saranno pressoché difficili da aggiustare*”. Come diversi esperti hanno raccontato, negli anni il decentramento delle funzioni dall’unico soggetto di riferimento (MAV) a molti soggetti operanti nel sistema, si è indirizzato verso un maggior coinvolgimento effettivo del territorio, non senza la presenza di una molteplicità di problemi, come già evidenziato, inerenti la mancata funzione di coordinamento, di riconoscimento dei ruoli e di

parcellizzazione delle funzioni. Questo decentramento, seppur abbia portato ad un aumento della complessità sistemica, dall'altro ha attribuito un ruolo nella *governance* della laguna ad una pluralità di soggetti, i quali all'interno della rete hanno assunto, nel corso degli anni, un peso relativo sempre maggiore.

Quello che si teme è che *“si rischia di aprire una incongruenza, perché siamo passati da anni di decentramento delle funzioni... mentre questa norma torna indietro, è meno rispettosa del territorio di quanto lo fossimo noi MAV in passato... questo è un aspetto che va tenuto sotto controllo”*. Quando si parla di rispetto del territorio ci si riferisce in particolare alla capacità del nuovo ente di cooptare le esigenze locali, in altre parole *“di far entrare all'interno del processo decisionale di questa unica autorità le istanze degli stakeholders che quindi devono essere necessariamente pre-esaminate al fine di evitare un conflitto successivo”*. Quello che emerge in questo caso è il rischio che l'Autorità, essendo a forte caratterizzazione centralista, non sappia *“raccogliere e rispondere alle istanze del territorio, senza scavalcarlo”*. Uno dei nove esperti intervistati sottolinea un ulteriore sfumatura di questa possibile criticità ribadendo che questo rischio deriva da come verranno tradotte le cosiddette procedure operative dell'ente: *“il rischio è che ci sia un eccesso di procedurizzazione e burocratizzazione, e quindi di, invece che aver creato un elemento di avvicinamento del territorio alle istituzioni, aver creato un balzello in più, di averle allontanate”*. Da questa osservazione, è possibile pertanto pensare che sussista il rischio che l'Autorità persista nel non colmare il gap tra la cittadinanza e le istituzioni.

Oltre sui soggetti più prettamente “del governo locale”, il focus deve essere anche puntato sulle istituzioni locali della ricerca scientifica. Un esperto richiama al rischio che non si garantisca la preesistenza di reti che coinvolgono tutti i soggetti che lavorano su scale diverse sul sistema di ricerca Veneto in senso più ampio. Afferma *“questo è un elemento che va salvaguardato perché senno si rischia di perdere il patrimonio di ricerca fin qui costruito, perché non è che tutto ciò che viene controllato a livello ministeriale è meglio di quello locale... bisogna attuare un equilibrio, c'è un problema di equilibrio...”*.

### *3. Spazio insufficiente dedicato a rapporti strutturati con la comunità scientifica*

E' all'ultima riflessione riportata nella precedente area semantica che si ricollega questa seconda area di significato costruita sulla base del raggruppamento di quattro items della lista individuata. In questo caso i rischi che sembrano poter emergere dal processo

di implementazione della legge 104/2020 dipendono dal peso che la comunità scientifica (locale e non) assume, in base al testo normativo, all'interno dell'Autorità o nei rapporti con l'Autorità. Il comma terzo del testo normativo riporta che *l'Autorità promuove lo studio e la ricerca volti alla salvaguardia di Venezia e della sua laguna, favorendo le attività di ricerca applicata, di informazione e didattica, anche tramite il Centro di studio e di ricerca internazionale sui cambiamenti climatici di cui all'articolo 1, commi 119 e 120, della legge 27 dicembre 2019, n. 160. Per lo svolgimento di tali compiti l'Autorità si può avvalere della collaborazione delle università e di enti di ricerca pubblici e privati.* Queste indicazioni che la legge riserva al tema della ricerca scientifica vengono definite insufficienti e di estrema vaghezza da parte di più di un esperto. Infatti le criticità inerenti l'area di significato individuata riguardano, da una parte, il peso e il ruolo che la legge assegna alla ricerca scientifica in quanto parte della caratterizzazione dell'approccio di gestione; dall'altra riguardano il rapporto (del tutto assente se si fa riferimento al testo normativo) tra l'Autorità e la comunità scientifica (che si era organizzata sul territorio).

Per quanto concerne il primo punto, è di estrema utilità riportare una riflessione che spiega con una metafora perché la ricerca scientifica in un contesto di gestione complesso e di multi-policy come quello della laguna di Venezia risulta di primaria importanza, e quali potrebbero essere gli effetti se questa componente venisse a mancare: *“La ricerca scientifica in Italia pesa poco. E' anche vero che non tutti gli elementi possono essere pesati in termini di chili... in un impasto il sale pesa poco, ma la roba insipida non piace a nessuno. La ricerca scientifica pesa poco, ma l'assenza della ricerca scientifica rende insipido il piatto... o peggio, ci sono degli elementi che è bene averli altrimenti il piatto diventa proprio cattivo”.* In un'altra area di significato che a breve verrà contestualizzata, si approfondirà qual è secondo gli esperti l'implicazione più critica di attribuire un così poco spazio e peso alla ricerca scientifica all'interno della legge, ma ci basterà intanto sottolineare che è il contatto con la ricerca scientifica che può permettere ad un'organizzazione che opera in un ambiente dinamico e complesso di non essere costantemente in ritardo coi tempi e di saper dunque rispondere alle sfide del futuro. In questo momento, per le scelte sul destino di Venezia e della sua laguna, la ricerca scientifica può fornire gli elementi essenziali per guidare i decisori verso scelte che siano prima di tutto basate sulla conoscenza, e pertanto attribuire un così poco peso a questa componente è considerato dagli esperti un evidente rischio.

Per quanto concerne il secondo punto, e cioè il rapporto dell’Autorità con la comunità scientifica locale organizzata, il problema può essere descritto come segue da parte di un esperto *“Vedo una delle maggiori criticità in questo mancato rapporto stabile e concreto con la comunità scientifica, che pure si era organizzata nel Corila, e non è nata da niente o per volontà propria, è nata perché il Comitato aveva chiesto al Ministero di farla nascere, nel 1997. E certo che sono passati 23 anni da quel giorno ma perché dimenticarsi che allora è stato fatto questo ragionamento e abbiamo prodotto un ente che ha questo tipo di ruolo?”*

Quanto emerge da questo tipo di riflessione è dunque una scelta da parte del legislatore di non garantire (non riportandolo nel testo normativo) la continuità tra la comunità scientifica che si era organizzata appositamente per questo territorio e l’Autorità nascente. L’esperto, inoltre, aggiunge che il comma 3 della legge, *“nella sua scrittura è errato, perché la promozione della ricerca scientifica nell’ordinamento italiano attiene al Ministero della ricerca scientifica”*, che come è stato già sottolineato è presente soltanto nel Comitato di salvaguardia, organo non facente parte dell’Autorità. Dunque la tematica che viene sollevata è di estrema rilevanza, ed è anche bene dire che non lo è per una ragione fine a sé stessa, ma perché come dice un esperto *“un rapporto stabile tra Autorità e la comunità scientifica è essenziale per il soddisfacimento degli scopi dell’Autorità, per riuscire a gestire un mondo che cambia velocemente”*. Quando nel comma 3 si fa riferimento alla possibilità dell’Autorità di avvalersi di Università e di enti di ricerca, si solleva anche un’altra questione, che riguarda anche la *competenza* di sapersi relazionare con la comunità scientifica e di saper coordinare la ricerca scientifica in relazione all’obiettivo di salvaguardia *“perché il coordinamento della ricerca scientifica è solo una cosa scientifica, non è un fatto che può fare un’amministrazione che si occupa di altro”*.

Il rischio che emerge agli occhi di questi esperti è quello che l’Autorità possa *“saltare la ricerca del sistema veneto”*: è più che scontato che rivolgersi ad altre università non del territorio è sempre utile, ma ciò che viene sottolineato è che saltare un sistema che si era organizzato appositamente per svolgere attività di promozione e coordinamento della ricerca sulla laguna di Venezia, anche a livello internazionale, è potenzialmente dannoso perché si teme di non riuscire a tenere insieme molte competenze diverse e *“di trovarsi incapaci di definire in modo autorevole cosa è necessario e cosa non è necessario. In un sistema complesso come quello di Venezia la scienza non è stata rispettata, questa io la vedo come una grande difficoltà”*.

In sintesi, si riporta l'opinione di un esperto a tal proposito, che afferma: *“si dovevano creare i presupposti perché il piano scientifico, il contenuto scientifico di questa cosa avessero piena accortezza, e soprattutto modo di sviluppare quello che è il suo saper fare. Metterlo lì come una sorta di soprammobile e dire ‘ah guarda che c’è anche l’università eccetera eccetera’ è un’operazione di facciata e non di sostanza...”*.

Secondo un esperto inoltre, la scelta di non disciplinare dal punto di vista normativo (secondo la legge 104/2020) i rapporti tra l’Autorità e la comunità scientifica dipende direttamente dalla mancata volontà di destinare fondi a questa materia. Alla domanda: *“perché si è data così poca attenzione a questo aspetto?”* l’esperto ha risposto *“perché se si dà attenzione, poi si devono anche stanziare dei fondi per portare a termine i progetti o gli studi...già per come è strutturata l’Autorità è troppo costosa, quindi c’è una scelta alla base, cioè quella di non destinare troppi fondi a quella che è la ricerca scientifica e sul futuro della città, e questo è un enorme problema”*.

#### *4. Scarsa rappresentanza del MIUR nella governance*

L’area di significato che attiene a questo solo item è strettamente legato al tema del ruolo della ricerca scientifica approfondito nella precedente discussione. Come anche nel primo paragrafo di questo capitolo, si sono riportate le parole di un esperto che sottolineano la criticità nella scelta di escludere il Ministero dell’Università e della Ricerca dalla gestione dell’ente: *in primis*, si teme che l’Autorità, essendo a forte prevalenza ministeriale *“diventi una versione rinnovata del Magistrato alle acque”*. Quanto ne deriva da questa osservazione è cioè il timore che il sapere scientifico venga escluso dalla *governance* del territorio. Infatti, come si approfondirà a breve, gli esperti del Comitato consultivo non vengono nominati da tale Ministero e, inoltre, non si dà nessuna garanzia di un rapporto stabile con la comunità scientifica organizzata sul territorio tramite il Corila, che è un ente accreditato da tale ministero. Pertanto la scelta di escludere il MIUR dai processi di *governance* (dato che fa parte soltanto del Comitato di Salvaguardia) appare piuttosto critica.

#### *5. Rischio per l’Autorità di non riuscire a cogliere e a rispondere alle sfide del futuro*

I possibili nodi di criticità che vengono sottolineati in questa area di significato, rappresentata dal solo item che le dà il nome, si ricollega inevitabilmente alle criticità individuate nell’area semantica appena descritta. Infatti riconoscere che l’Autorità

potrebbe avere difficoltà a cogliere e a rispondere alle sfide del futuro dipende prima di tutto, secondo gli esperti, dallo scarso peso che si attribuisce alla ricerca scientifica e a dei rapporti stabili con la comunità scientifica. Affinché l'approccio di gestione dell'Autorità non si basi solo sul controllo e la programmazione degli interventi ma sviluppi anche la capacità di anticipare le sfide che vengono poste da un ambiente incerto e turbolento, è fondamentale il contatto con la ricerca scientifica. E' infatti attraverso questo strumento che "l'incertezza irriducibile" di questo tipo di ambienti può essere meglio gestita. Per questo un esperto afferma che *"è la ricerca scientifica che ti può permettere di fornire giorno per giorno le soluzioni migliori, di rispondere alle sfide del futuro, altrimenti si rischia che ogni volta si arrivi in ritardo. Mentre la comunità scientifica è sempre in anticipo"*.

Alla maggior parte degli esperti è stato chiesto se l'Autorità, per come si predispone secondo la legge, saprà concentrarsi oltre che sul presente, anche sul futuro. La maggior parte di questi hanno dichiarato di riconoscere nella legge un forte radicamento della gestione nel presente: *"L'Autorità non c'è dubbio che sia concentrata sul presente... è concentrata sulla manutenzione e mantenimento del MoSE e su quella che chiamano salvaguardia della laguna, che è indubbiamente una visione molto ristretta perché è scavo i canali, sostituisco la bricola, metto a posto la casa"*.

In riferimento al MoSE (il quale di per sé non è stato considerato sfondo di particolari sviluppi critici, cioè diversi rispetto a quelli che potrebbero interessare tutto l'apparato dell'Autorità) è stata elaborata una riflessione da parte di un esperto ancora inerente la "sensibilità" dell'Autorità rispetto alle tematiche future, per come questa si struttura.

*"Dal 15 ottobre, da quando abbiamo iniziato a operare il Mose è iniziato un esperimento scientifico che non durerà per sempre, ci deve poter dire che durerà un certo numero di decenni, e perché sia long lasting questo esperimento, ma che non sia soltanto tale e che sia una effettiva protezione e ci permetta di capire cosa succederà nei successivi 100 anni, deve essere condotto come vengono condotti gli esperimenti scientifici. Quindi una chiara connessione con l'aspetto scientifico, ripeto, dal mio punto di vista è il pericolo più grande in questo senso"*.

#### 6. Scarsa importanza ai futuri studi sui cambiamenti climatici

La laguna di Venezia è indubbiamente uno scenario, per la sua fragile specialità, ormai da decenni al centro dei dibattiti sugli effetti del cambiamento climatico. Coerentemente a questo, diversi esperti hanno sottolineato come, precedentemente all'emanazione del

decreto legge 104/2020 (e successiva legge di conversione 126/2020) si fosse sviluppata una discussione rispetto alla possibilità che il nuovo ente fosse qualcosa di più del “semplice gestore della laguna”. Più in particolare, diversi intervistati hanno affermato che ci fosse l’intenzione di costituire un soggetto che potesse rivestire un ruolo centrale, a livello internazionale, sugli studi sul cambiamento climatico. Gli emendamenti alla Legge di Bilancio 2020 (legge 27 dicembre 2019, n. 160), hanno previsto infatti la creazione a Venezia di un *Centro Internazionale di Studi sui Cambiamenti Climatici*, con relativo finanziamento annuale di 500mila euro per lo studio e la ricerca sui temi ambientali e di salvaguardia. A tal fine l’emendamento alla legge prevedeva che: *al fine di assicurare la piena adesione dell'Italia nel contrasto ai cambiamenti climatici e nel favorire lo sviluppo sostenibile nel rispetto di quanto previsto dalla legge 4 novembre 2016, n. 204, è istituito il Centro di Studio e di ricerca Internazionale sui Cambiamenti Climatici, con sede nella città di Venezia*. Il testo normativo della legge 104/2020, istituente l’Autorità per la laguna, fa soltanto un accenno alla possibilità del legame tra l’Autorità e la futura creazione di questo nuovo Centro, il quale però permetterebbe di attrarre ed attivare competenze ed esperienze internazionali, necessarie per contribuire alla soluzione delle questioni aperte in modo innovativo e scientificamente solido. Ancora una volta si sottolinea il pericolo che queste tematiche, di primaria importanza, vengano posposte ad una gestione concentrata meramente sul presente.

Nell’ottica degli studi sul cambiamento climatico uno degli esperti richiama inoltre al *know how* e al patrimonio conoscitivo che è stato acquisito nella realizzazione del MoSE: il timore è che il valore di quella mole di informazioni e dati, utili ai fini degli studi sul cambiamento climatico, venga perso. *“Sono stati investiti milioni di euro per il cosiddetto sistema informativo... dietro il MoSE c’è la parte software che è ben maggiore e ha comportato importanti investimenti che sono un patrimonio che può essere utilizzato sia dal punto di vista economico che conoscitivo-generale, per implementare quelle che sono le sfide dei cambiamenti climatici”*. Queste sono tutte problematiche aperte che ovviamente dipenderanno da ciò che l’Autorità, in primis tramite i regolamenti interni, riterrà come prioritario nella definizione dei propri obiettivi. E’ evidente che, da quanto emerso, il rischio è che l’intuizione del progetto di integrare il patrimonio scientifico e accademico di questo territorio con approcci innovativi provenienti dall’ambito internazionale possa non avere un seguito effettivo.

### 7. *Rischio di scarsa capacità di innovazione*

Anche in questo caso, l'argomentazione della seguente area di significato non può che essere in continuità con quanto finora detto, e si sviluppa a partire dall'osservazione di un esperto che asserisce: *“l'innovazione necessaria e le idee necessarie nascono da un confronto aperto e basato non sulle rappresentanze ma sui saperi, ed è ovvio che se si dà così poca importanza al sapere scientifico si rischia di non arrivare a nessuna innovazione. Per come si presenta l'Autorità secondo la legge io vedo questo rischio...”*. Si riscontra da queste parole un elemento che più volte è stato citato nell'elaborazione teorica di questa tesi e più precisamente nell'analisi delle implicazioni dei sistemi complessi, come lo è quello della *governance* della laguna di Venezia. Alla base dei processi di innovazione sociale secondo Sorensen & Torfing (2012, 2017) sta la possibilità di un dialogo virtuoso tra le diverse competenze che interessano la gestione di un sistema. Quando infatti l'esperto afferma che è necessario un *confronto aperto e basato sui saperi*, si riferisce alla possibilità che dal confronto strutturato di una pluralità di soggetti, portatori di competenze e sistemi di conoscenza diversi, si inneschi un processo di costruzione di nuove conoscenze, di rivalutazione e analisi delle informazioni e della loro lettura, di *superamento* del paradigma di gestione (tipicamente burocratico) basato su “sicurezza e controllo”. Affermare che, *“per come si presenta l'Autorità”*, si intravede questo rischio, dipende dalla scelta del testo normativo di attribuire così poco peso al sapere scientifico (che invece si basa su una continua evoluzione), e come vedremo a breve, alla componente tecnica di questa Autorità.

### 8. *Rischio di disequilibrio nell'Autorità tra la componente tecnica e la componente politica*

*“La critica principale dal mio punto di vista... il comitato tecnico è un comitato che non è espresso dalla tecnica ma dalla politica. Che sia un sindaco a indicare un esperto, insomma anche no... Gli esperti li indicano chi è esperto, non i sindaci. Gli esperti non possono essere espressione della comunità politica. Gli esperti sono esperti in quanto al proprio curriculum. Il ministero della ricerca scientifica non nomina nessun esperto, questa è una sciocchezza che mi auguro che venga corretta nei fatti se non nella legge, perché così è alquanto contraddittorio rispetto alla denominazione dell'organismo”*.

L'osservazione che viene riportata introduce il tema di criticità di questa area di significato, che si incentra, da una parte, sulla composizione del Comitato consultivo (così come prevista dalla legge 104/2020) e, di conseguenza, sul possibile disequilibrio



tra la componente tecnica e la componente politica. Come notato dall'esperto, e come introdotto nel paragrafo precedente, la legge prevede che il Comitato consultivo sia costituito da soggetti *dotati di specifiche e comprovate competenze ed esperienza in materia idraulica e di morfodinamica lagunare e di gestione e conservazione dell'ambiente*, ma la nomina di tali soggetti è su proposta di figure che ricoprono ruoli politico-amministrativi (come appunto il sindaco di Venezia, di Chioggia o il Presidente della giunta regionale del Veneto) e non tecnici. Il soggetto intervistato individua in questa scelta del legislatore una possibile criticità che ha diverse implicazioni. Come infatti aggiunge, *“l'Autorità è un organismo che ha degli aspetti di tipo tecnico”*, pertanto la presenza di un comitato (che a causa delle modalità di nomina) potrebbe essere soggetto a condizionamenti della politica, rende debole l'aspetto tecnico di questo soggetto. Non è mai possibile eliminare totalmente l'eventualità che le dinamiche di potere interferiscano negli aspetti tecnici, ma in questo caso risulta critico che l'indipendenza (dalla politica) potrebbe essere minata a causa dei requisiti di nomina: *“perché se io prendo un'Autorità indipendente e poi ci nomino gli amici degli amici è una cosa, se io prendo un'Autorità indipendente e ci nomino soggetti indipendenti è un'altra cosa. Qui questa differenza è una responsabilità solo politica e questo è proprio forse il problema.. e a questo punto il grosso della scommessa... perché questa autorità può funzionare se ha dei livelli di competenza e di indipendenza soprattutto altissimi”*. Quello che emerge dal pensiero degli esperti riguardo a questa area di criticità è estremamente omogeneo, in quanto si ritiene che l'Autorità, inserendosi in un sistema complesso, multi-parte e multi-policy, debba garantire la presenza di altissimi livelli di competenza. Affinché questo sia garantito, nell'organo che è demandato ad esprimere pareri tecnici e che dovrebbe lavorare in concerto con il Comitato di gestione, i membri dovrebbero essere la mera espressione di sistemi di conoscenza e competenza inerenti l'obiettivo di salvaguardia. A tal proposito, gli esperti ritengono che sia fondamentale che i soggetti che sono chiamati a ricoprire questi ruoli *“compongono quelle differenze di discipline tipiche di questo contesto”*.

I pareri che si richiederanno a tali soggetti saranno ovviamente di tipo tecnico, pertanto dovrebbero essere svincolati da influenze politiche, ma *“se io sono il sindaco e devo nominare qualcuno, faccio fatica a essere totalmente estraneo alla politica, cioè io devo nominare qualcuno che sia in linea con me e questo porterà sicuramente qualche problema”*. Ciò che si teme è che, essendoci la possibilità che la nomina degli esperti sia influenzata da ragioni politiche, si possano creare maggioranze e opposizioni anche

all'interno del Comitato consultivo, fino all'emergere di conflittualità interne ai due organi, e tra i due organi. Un esperto delinea, piuttosto esplicitamente e per sintetizzare quanto detto, il rapporto tra la componente tecnica/scientifica e la componente politica all'interno dei due organi come segue: *“penso che quell'elemento in particolare denoti uno squilibrio... è evidente che se vuoi controbilanciare, o meglio, se vuoi portare all'interno di questo processo un elemento scientifico, di peso, non puoi farlo diventare un'appendice di quella che è la parte comunque importante del governo e della politica...”*

#### *9. Rischio di scarsa capacità del soggetto di soddisfare una funzione Super partes*

Questa area di significato è sicuramente in parte il proseguo di quanto asserito finora nelle precedenti aree di significato, in quanto un organismo ha capacità di essere “terzo”, di rivestire un ruolo “Super partes” quando presenta elevati gradi di indipendenza (dai condizionamenti politici) e alti livelli di competenza. Come anche affermato precedentemente, molti ritengono che la sfida più importante per questa Autorità sarà quella di riuscire a fare una *synthesis* delle istanze provenienti dalle diverse parti del sistema di *governance* della laguna di Venezia. Ma *“per fare la sintesi”*, suggerisce un esperto, *“occorre l'indipendenza dagli interessi, cioè bisogna essere portatori degli interessi, bisogna creare la sintesi degli interessi in maniera neutrale e indipendente. Quindi non facendo la spartizione a manuale cencelli e quindi io ti dò la spiaggia e tu mi dai questo così tu hai questo potere nel comitato...”* L'aver riconosciuto la scarsa considerazione della ricerca scientifica e di una presenza della comunità scientifica nella *governance* effettiva dell'Autorità della laguna di Venezia e, inoltre, l'aver sottolineato il rischio di una potenziale debolezza del Comitato consultivo a causa della modalità di nomina, conduce un esperto ad affermare che *“la parte terza all'interno dell'Autorità è molto debole... la componente scientifica ha questa capacità, di essere “terza”, perché non ha un interesse istituzionale prevalente o che favorisce qualcuno o qualcosa”*.

#### *10. Possibilità di uno scarso dialogo e integrazione delle competenze degli attori*

Questa area di significato introduce un importante tema che verrà da ora declinato a seconda delle potenziali criticità che sono state individuate da parte degli esperti: il tema delle competenze. In questo caso, il significato che sottostà a questa area si riferisce, in particolare, alla difficoltà di far dialogare le diverse competenze in gioco, che pure

dovrebbero essere rappresentate all'interno del Comitato consultivo, al fine di definire un piano degli interventi basato sui saperi e non sugli interessi. Quanto preoccupa in questo caso dipende ancora una volta dalla debolezza della componente tecnico-scientifica dell'Autorità che, come anche affermato precedentemente, ha in un soggetto di questo tipo il ruolo di far comunicare e integrare le varie competenze, e soprattutto di garantire una *vision* che tenga conto delle istanze dei vari soggetti interessati, ma che sia guidata da criteri tecnico-scientifici. Un esperto a tal proposito descrive questo potenziale nodo critico riferendosi alla preesistenza nella laguna di Venezia di molti obiettivi, da quelli più votati alla tutela ambientale a quelli inerenti la valorizzazione delle attività antropiche: *“l'equilibrio tra le competenze dello sviluppo economico, ambientali, chi si occupa di attività di governance, chi gestisce, questo equilibrio dipende dalla capacità di far dialogare queste competenze... ecco, c'è un overlapping istituzionale pauroso guardando Venezia, ma guardando alla debole componente tecnica dell'Autorità il rischio è che quell'equilibrio non si raggiunga...”*

#### *11. Rischio di eccessivo accentramento delle competenze*

La criticità che viene delineata in questa area di significato e che prende la *label* dal solo item considerato, richiede prima di tutto una sintesi introduttiva. La frammentazione delle competenze e la parcellizzazione delle funzioni, insieme ad una non chiara definizione dei ruoli e delle responsabilità, sono state considerate finora tra le principali problematiche inerenti una gestione efficace ed efficiente della *governance* della laguna. Per questo, molti soggetti, riportando le parole di un esperto, ritengono che *la ratio* di questa legge sia *“eliminare le situazioni di conflitto inter-istituzionale e accentrare le competenze”* in modo tale da *“restituire una casa”* (con un occhio al passato verso il Magistrato alle Acque di Venezia) alla Salvaguardia di Venezia e della sua laguna, in modo tale che torni ad essere un obiettivo unico ed integrato.

*“La legge dal punto di vista giuridico risolve il problema delle competenze perché le attribuisce tutte all'Autorità. La funzione unitaria è la salvaguardia, la competenza unitaria è la salvaguardia”* dice un esperto: in questa espressione (che è bene anticipare non sembri essere condivisa da tutti i soggetti, perché alcuni ritengono che l'Autorità assommi a sé soltanto le funzioni che tuttora vengono svolte dal Provveditorato alle OO.PP del Triveneto) si origina la ragione principale del rischio di questa area semantica. La legge sembra essere indiscutibilmente molto chiara perché attribuisce all'Autorità *tutte le funzioni e competenze relative alla salvaguardia della città di*

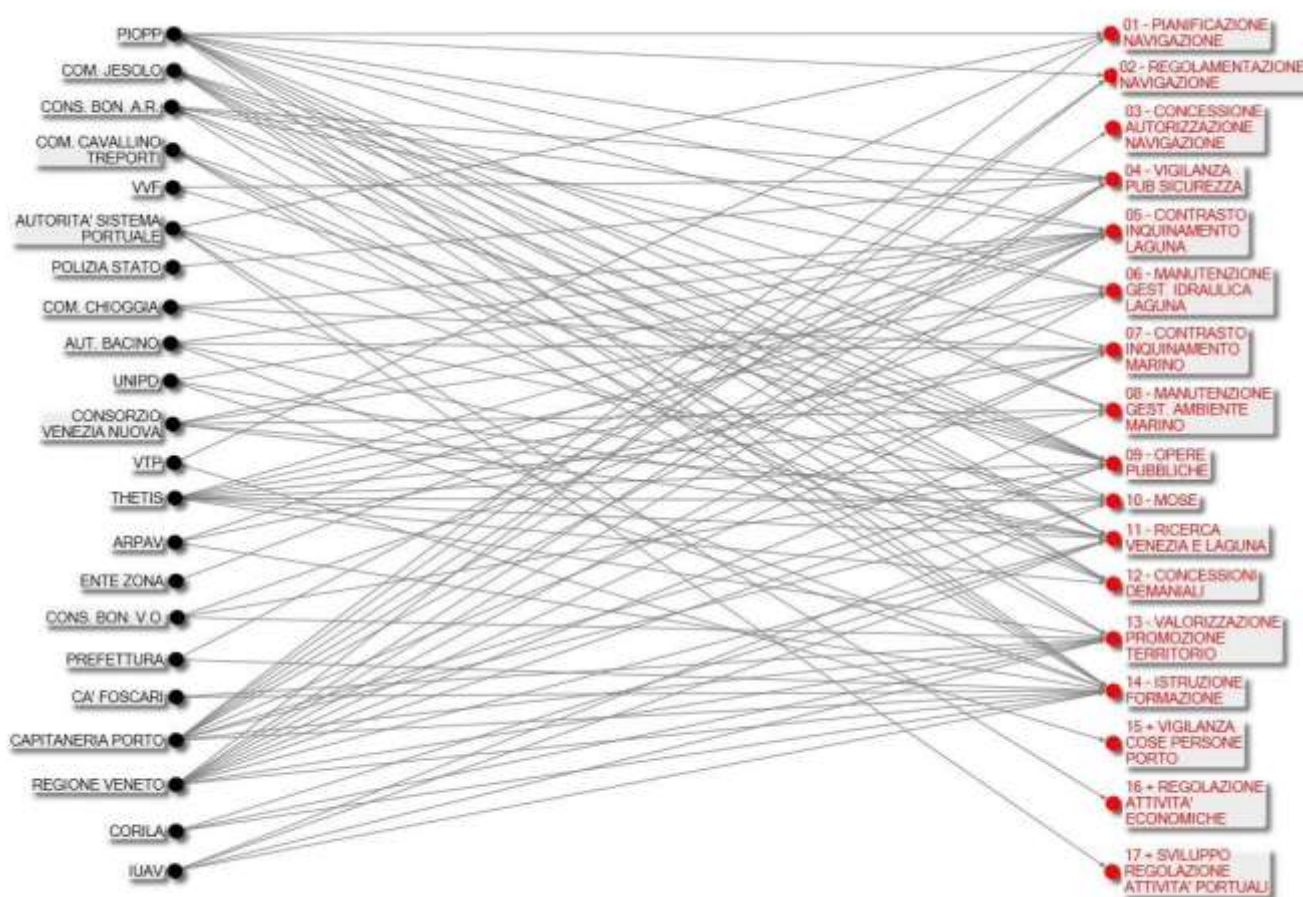
*Venezia e della sua laguna e al mantenimento del regime idraulico lagunare*, ma secondo gli esperti non lo è del tutto, soprattutto perché non spiega come il passaggio delle competenze potrebbe avvenire. Inoltre, risulta poco chiaro come e perché, se l’Autorità assumesse tutte le competenze e le funzioni in materia di salvaguardia, la legge dovrebbe poi specificare più in particolare, tra le varie funzioni, quella di *coordinamento e di alta sorveglianza su tutti gli interventi di salvaguardia dell’ambito lagunare*. Quindi chi altri dovrebbero svolgere le funzioni? E quali? Questo è un elemento ancora poco chiaro. Se però ci si sofferma sull’accentramento delle competenze nella sola Autorità, così come è previsto dalla legge, allora sono utili le parole di un esperto: *“il fattore di innovazione principale è che si riunisce in un’unica agenzia tutte le competenze di governance della laguna, tutto riferito ad un unico soggetto, ma questo non è soltanto il fattore di innovazione maggiore, è anche il problema principale, perché interviene in un contesto che ha visto aggiungersi tante parti diverse che hanno ruoli complementari ma anche in parziale sovrapposizione... quindi credo sia questo il problema”*. Il nodo critico di un eccessivo accentramento delle competenze nasce, *in primis*, dalla temporanea inesistenza di meccanismi di passaggio o di integrazione delle competenze. Non è chiaro se l’Autorità assumerà su di sé tutte le competenze di salvaguardia mentre alcuni soggetti svolgeranno (in autonomia) le funzioni assegnate loro. In questo caso, risulta problematico e non ancora affrontato il rapporto di coesistenza tra dinamiche di *self-regulation* dei vari attori e la presenza dell’Autorità.

In secondo luogo, attribuire tutte le competenze ad un unico soggetto è rischioso in quanto può rappresentare motivo di conflittualità in quegli attori che non fanno parte (secondo la legge) del governo della Laguna (tramite il principale organo, il Comitato di gestione) ma sono stati finora parte del sistema e sono direttamente interessati dalle decisioni assunte dall’Autorità. Un esperto infatti riassume: *“la situazione non è poi così drammaticamente differente”* rispetto al passato, *“nel senso che l’autorità inquadra meglio alcuni dei ruoli che aveva già il Provveditorato alle opere pubbliche, li sovrappone, ma bisogna vedere come nelle modalità operative, perché dalla semplice attribuzione che viene data dalla legge non è chiaro. Diventa difficile sostituire tutte le competenze degli enti locali perché questi non vogliono essere sostituiti”*.

## 12. Rischio di sovrapposizione delle competenze

Quest'area di significato sembra porsi in contrasto con la precedente, ma i pareri degli esperti riguardo al significato del secondo comma della legge sono, come già anticipato, discordanti. Prima di riportare la posizione degli esperti che hanno rinvenuto la possibilità dello sviluppo di questo nodo critico, di seguito si riporta l'elaborazione di un grafico (figura 4.9) risultante dall'utilizzo del programma NodeXL.

*Figura (4.9): Rappresentazione grafica delle funzioni individuate sulla base della ricerca Ca' Foscari svolte da parte degli attori della rete.*



*Fonte: elaborazione propria*

Il grafico della figura 4.9 riporta tutte, da una parte, le competenze (in materia di Salvaguardia) che sono state individuate da parte dello studio di Ca' Foscari e, dall'altra, i soggetti intervistati che svolgono (per auto-attribuzione) le corrispondenti funzioni. Pertanto, tramite l'imputazione dei dati nel programma, è stato possibile

dimostrare la forte interdipendenza che caratterizza il sistema di *governance* della laguna di Venezia. Da questo grafico emerge quanto già citato dell'intervista di un esperto, e cioè che vi sono alcune competenze che vengono svolte da diversi soggetti che operano contemporaneamente a *policies* diverse. La numerosità dei piani e degli attori fa sì che gli stessi attori siano responsabili di più di una di queste *policies*. Se da un lato dunque, il rischio è quello di, accentrando tutte le competenze in capo ad un unico Soggetto, aumentare la conflittualità da parte dei soggetti di fatto esclusi dal processo di *governance*, dall'altro, è invece ancora presente il rischio di sovrapposizione delle funzioni e delle competenze nel caso in cui queste non vengano attribuite (come sostengono alcuni esperti) tutte in capo all'Autorità. Il rischio di sovrapposizione dipenderà dalla funzione e dalla capacità di coordinamento degli interventi.

*“Il rischio di sovrapposizione è un classico”* afferma un esperto *“ma proprio perché le competenze sono sovrapposte allora bisogna integrarsi. Quando ci sono competenze sovrapposte... questa stratificazione che è risultato delle normative perché ognuno si fa la propria, deve trovare una soluzione a livello territoriale, per questo il territorio è importante”*. Come si può notare da questa affermazione, dalla lettura della legge il processo di *integrazione* delle competenze non è automatico, dipenderà dalla capacità dell'Autorità di far dialogare queste competenze e di superare quello che un esperto ha definito come *“l'atteggiamento del tifoso”*. Infatti si sottolinea l'incapacità delle amministrazioni di *“saper fare un passo indietro l'uno rispetto all'altro”*, e la quasi totalità dei soggetti intervistati concorda sul fatto che *“non si riconosce all'altro una specificità e una cultura specifica dell'argomento tale per cui deve esserci l'alternanza delle competenze”*. Un altro intervistato infatti riassume così la situazione che potrebbe delinearsi: *“Uno degli ostacoli che vedo è proprio questa partecipazione di più ministeri che sono certo che vorranno primeggiare... ci sarà il Ministero delle Infrastrutture che dirà 'eh ma l'ho fatto io', quello dell'ambiente che dirà 'sì ma senza il mio permesso non scavi nulla', il MIBACT che dirà 'eh non si tocca niente perché dobbiamo preservare' e quindi ci inchiederemo tutti di nuovo. Quello che dovrebbero riuscire a fare tutti è un passettino indietro, e la vedo molto difficile anche con questa Autorità”*. Da quanto emerge dai commenti degli esperti sulla problematicità dell'accentramento, del coordinamento, e della gestione delle funzioni e delle competenze, si può dedurre un elemento che attiene a questa tematica ma che chiama in causa una riflessione ben più profonda. Il problema non dovrebbe forse essere

inquadrate come la necessità di accentrare o non accentrare le competenze in un unico soggetto, in quanto, nonostante la legge lo preveda, comunque continua a presentarsi la possibilità che non vi sia *integrazione* tra le varie competenze. Questo accade perché, come più volte riconosciuto anche dal punto di vista teorico, nessun soggetto ha la capacità o il potere di gestire autonomamente le problematiche che attengono ad un sistema complesso. Come precisato dall'esperto, nessuno può possedere tutte le *specificità* che sono però necessarie affinché la gestione sia efficace (perché inclusiva di tutti gli aspetti). Pertanto, questa problematica richiede la istituzionalizzazione di *meccanismi* di integrazione delle competenze, che in questo caso obbligatoriamente dovranno essere previsti nei regolamenti interni. *“Il senso di questa Autorità dovrebbe essere proprio questo: la capacità di convogliare non tutte le competenze, ma di integrare attraverso quest'anima lagunare (dell'Autorità) tutto quello che è possibile”*

*13. Non coerenza tra le competenze assegnate all'Autorità e le risorse umane disponibili*

All'Autorità, come si è appena ribadito, per legge sono assegnate tutte le competenze e le funzioni di salvaguardia. Non è ancora del tutto chiaro se alcuni soggetti continueranno a condividere con questo ente lo svolgimento delle funzioni, ma è evidente che nel caso in cui l'Autorità fosse l'unico centro operante e competente, al fine di perseguire l'obiettivo di salvaguardia, sarebbero necessarie ingenti risorse umane. L'attuale legge, come già accennato, sembra però aver già stabilito un limite a questa disponibilità. Secondo i pareri di alcuni esperti, il numero stabilito (100 unità) sarebbe insufficiente e costringerebbe l'ente a delegare nuovamente responsabilità ad altri soggetti, che porterebbero pertanto ad una nuova e reiterata frammentazione delle competenze e delle funzioni: *“le 100 unità di personale è un grande limite che è stato messo, personalmente avrei visto un ente molto più forte e molto più ricco di personale e risorse umane... perché solo così può rispondere alle vere esigenze della laguna... Questa io la vedo effettivamente come una criticità perché se su 100 persone, il presidente e il suo staff, i direttori e il loro staff, i dirigenti e il loro staff... eh sono finiti i posti! E il lavoro chi lo fa?”*. Anche in questo caso è evidente la non chiarezza riguardo la *ratio* e l'obiettivo della costituzione dell'Autorità: se di coordinamento oppure di ri-accentramento delle funzioni.

#### 14. Possibile diminuzione del senso istituzionale del soggetto (rispetto al MAV)

Questa area di significato proviene dal raggruppamento di diversi *items* che sono stati tratti da diverse riflessioni durante le interviste da parte degli esperti. In particolare, si richiama a due nodi di criticità che sono stati individuati e che gli esperti hanno ritenuto avessero un forte legame semantico/logico: *eccessivi poteri al presidente* e *perdita del senso istituzionale dell'ente (rispetto al MAV)*.

Partendo dall'analisi del primo item, la legge prevede che tra gli organi dell'Autorità vi sia *il Presidente*, che riveste un ruolo di grande responsabilità in quanto è *il rappresentante legale dell'Autorità, è il responsabile del suo funzionamento e ne dirige l'organizzazione*. I pareri che sono stati espressi riguardo la figura del Presidente sono piuttosto omogenei. L'osservazione di un esperto inquadra sinteticamente la questione: *“è fondamentale che chi occuperà il ruolo del presidente dovrà essere autorevole ma non dovrà essere autoritario... perché è l'autorevolezza che gli consente la collaborazione con gli altri... Altra cosa è pensare di esercitare quei ruoli in maniera autoritaria, dicendo ‘il presidente sono io, decido io perché voi non siete nessuno’ perché di questo non c'è bisogno... perché questo creerebbe dei danni.”*

Molti esperti ritengono infatti che, a causa delle problematiche riscontrate finora sulla individuazione e assunzione delle responsabilità, sia indispensabile la presenza di un soggetto capace di fare sintesi delle varie istanze che verranno presentate dai diversi soggetti. Pertanto la radice del problema non si individua tanto nella figura del Presidente in sé, quanto nel pericolo che, dati i poteri che per legge gli vengono attribuiti, questo soggetto non rivesta il ruolo di mediazione che in un sistema complesso come quello della laguna di Venezia si ritiene che dovrebbe avere. Rifacendoci alle parole di un esperto: *“Il presidente dovrà essere un mediatore rispetto alle situazioni, dovrà garantire la sinergia, perché qui si tratta di creare una collaborazione orizzontale tra enti nella decisione... per la decisione in senso sostanziale occorre creare, favorire una collaborazione orizzontale tra enti”*. Questo è quanto auspicano gli esperti, ma permane il rischio di una figura eccessivamente accentratrice e che sia incapace di ascoltare gli altri. Più volte si è richiamato infatti alla necessità della presenza dell'elemento dell'ascolto reciproco: *“il conflitto si risolve dialogando”* ha affermato un esperto a tal merito. Nel caso in cui il Presidente non dovesse rivestire questo ruolo, gli effetti che ci si aspetta riguarderanno prima di tutto l'aumento della conflittualità: *“Si creerebbero dei conflitti per cui non si riesce più ad applicare quel metodo del consenso che è l'unico, a mio parere, che dovrebbe*



*governare organismi di questo tipo, cioè si discute, si hanno opinioni diverse, poi ovviamente con dei limiti e delle soglie, si discute finché non si è d'accordo, come avviene in molti consessi di questo tipo.*” E' per l'incertezza legata alla personalità che potrebbe ricoprire quel ruolo che attribuire poteri così vasti ad un unico soggetto può generare delle criticità. Un esperto aggiunge: *“sono fondamentali le competenze che avrà questo soggetto e se queste garantiranno che il presidente assuma un ruolo di tenere insieme un sistema fatto di molte complessità”*. La legge riguardo alle competenze richieste per ricoprire questa veste rimane piuttosto vaga in quanto asserisce che il *Presidente è scelto tra persone che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo e dotate di alta e riconosciuta competenza ed esperienza nei settori nei quali opera l'Autorità*. Come afferma l'esperto nell'osservazione precedente, *“tenere insieme un sistema fatto di molte complessità”* afferisce ad una sfera che non può essere controllata (quella del singolo individuo), anche se la cultura organizzativa di un soggetto potrebbe influire nel suo *modus operandi*. L'ampio numero di variabili che non possono essere controllate porta pertanto a ritenere un rischio l'eccessiva importanza, poteri e responsabilità, che la legge attribuisce a questo soggetto.

A questo punto, si riporta l'osservazione che lega l'item fin qui discusso all'altro tema centrale in questa area di significato: *“La personalità del presidente influirà tantissimo sulla creazione dell'ente... e qui è un tasto delicato perché l'Autorità corre il rischio di diventare un pò troppo agenzia, un pò troppo privatistica...”*. Il rischio è quello di una visione troppo manageriale delle funzioni che quindi potrebbe comportare una perdita della levatura istituzionale del soggetto, ovviamente rispetto al passato. Da una parte, un soggetto come l'Autorità ha sicuramente più autonomia nel perseguimento dei propri fini (rispetto ad un ministero o della relativa suddivisione territoriale). Dall'altra, la forte personalizzazione dell'Autorità, che dipende dagli ampi poteri attribuiti al Presidente, potrebbe secondo alcuni esperti comportare una perdita del senso istituzionale del soggetto e, allo stesso tempo, avvicinarsi a forme di regolazione più tipiche della cultura organizzativa del mercato.

#### *15. Possibile incapacità dell'Autorità (e della Società in House) di saper prendere decisioni rapidamente*

L'area di significato di seguito discussa attiene a diversi items che, come riporta la label di quest'area, si riferiscono principalmente alla capacità del nuovo ente (anche tramite

la Società in house) di saper prendere decisioni tempestivamente. In questo caso le tematiche oggetto di possibile criticità attengono, da un lato, alle dinamiche di rallentamento che potrebbero generarsi a seguito del doppio consesso politico/ tecnico (Comitato di gestione e Comitato consultivo), che (si vedrà in seguito) da alcuni è stato definito come *“possibilmente confusionario”*, e dall’altro, al ruolo della Società in house prevista dalla legge 104/2020. Per quanto concerne questo secondo aspetto, è bene prima di tutto ricordare che la legge che istituisce l’Autorità prevede che quest’ultima svolga *attività di gestione e manutenzione ordinaria e straordinaria del MOSE; a tal fine, per lo svolgimento di servizi professionali e di assistenza tecnica ad elevata specializzazione non reperibili presso le pubbliche amministrazioni, costituisce [...] una società da essa interamente partecipata*. Alcuni esperti individuano nella costituzione di questa società e nei rapporti con l’Autorità alcune criticità inerenti principalmente la responsabilità della gestione del MoSE. *“Prima di tutto dovranno essere chiariti gli equivoci...”* inizia un esperto riferendosi a quanto previsto dalla legge. E continua: *“l’autorità dovrà essere responsabile della gestione. La responsabilità e la competenza non può che essere in capo all’Autorità ma la gestione dovrà essere delegata alla società in house... gestione e manutenzione... ma questa cosa deve essere bene chiarita nello statuto”*. Secondo l’esperto qui citato non devono esserci (per non ripetere gli errori del passato che hanno portato all’indebolimento del ruolo di controllo del Magistrato alle Acque nei confronti del Consorzio Venezia Nuova) possibilità di equivoci tra la competenza dell’Autorità di responsabilità e la funzione di gestione e manutenzione in capo alla Società in house. L’elemento che risulta indispensabile all’interno di una struttura *“con una testa e un braccio operativo”* che spesso deve assumere decisioni (come l’azionamento o meno del MoSE) e agire in breve tempo, è sicuramente la comunicazione. *“Nel momento in cui hai una struttura responsabile e una struttura che gestisce deve esserci il filo doppio della comunicazione, perché se la procedura ti dice che devi azionare ma poi hai delle condizioni che ti suggeriscono di non farlo, allora tu puoi evitare di azionarlo, e viceversa se le condizioni meteo o del vento cambiano repentinamente, tu devi azionare. Se manca questo filo, la confusione non permetterà di agire in modo tempestivo”*. Quello che viene messo in discussione da parte dell’esperto è la capacità da parte dell’Autorità e della Società in house di costruire una comunicazione strutturata che permetta di agire repentinamente qualora le condizioni lo richiedano.

La confusione che potrebbe generarsi e inficiare l'efficienza del processo riguarda anche, secondo un altro esperto in particolare, la coesistenza del Comitato di gestione e Comitato consultivo. *“Potremmo avere un comitato di gestione che dà delle indicazioni, il presidente che ha la sua struttura e propone determinati interventi al comitato di gestione, ma poi il comitato consultivo è un comitato di tecnici e potrebbe non condividere... quindi questo doppio comitato, questo doppio consesso politico barra tecnico può generare confusione...”*. Anche in questo caso si richiama pertanto alla possibilità che, se si presentassero alcune eventualità, come la costituzione di maggioranze e opposizioni all'interno dei due organi, o se venisse a mancare un dialogo aperto tra i due organi, si potrebbero generare situazioni di conflittualità (come nel passato) date dall'atteggiamento ostruzionistico di alcuni soggetti: questo causerebbe di conseguenza una difficoltà nell'assunzione delle decisioni e nella presa delle responsabilità.

#### *16. Rischio di scarso coinvolgimento dei soggetti sul mercato con alta specializzazione*

Questa area di criticità è stata individuata grazie al contributo di esperti provenienti dal settore privato ad alta specializzazione che opera all'interno della laguna veneta. Nell'indagare quali potrebbero essere le criticità a seguito dell'istituzione dell'Autorità e del *“suo braccio operativo”*, la Società in house, è emerso in particolare il rischio che non si presti sufficiente attenzione a quei soggetti imprenditoriali presenti sul territorio che hanno le capacità tecniche e operative per poter fare un lavoro a contenuto altamente specialistico. Un esperto afferma infatti che *“l'auspicio è che vengano valorizzate queste competenze, perché questa specificità ce l'hanno le imprese di questo territorio, perché se si perde di vista questo si perde di vista un valore aggiunto che non si ha sul mercato e si rischia di deviare da quello che è l'obiettivo principale, con diseconomie, e con soprattutto gestione della parte manutentiva e gestionale assolutamente inefficienti... E quindi la società in house deve avere chiara questa cosa”*. La riflessione degli esperti in questo caso si concentra proprio sulla Società in house perché, come già affrontato precedentemente, il suo ruolo deve ancora essere ben definito. Quanto appare critico in questo caso è che alla Società venga non soltanto demandata la gestione del MoSE, ma tutta la manutenzione ordinaria e straordinaria, il che significherebbe sottrarre un'importante parte del lavoro al mondo imprenditoriale locale (i cosiddetti *marinanti*). Lavoro che si è già delineato ad alto contenuto

specialistico, e che pertanto richiede competenze che, se trascurate, potrebbero causare gravi inefficienze.

### *17. Difficoltà di affrontare i conflitti*

L'Autorità è considerata e definita da molti degli esperti come un organo collegiale. Al suo interno sono molte le contraddizioni che finora sono state individuate. Essendo un ente "plurale" abitato da tanti soggetti, i quali saranno portatori prima di tutto della propria specificità e diversità, non è scevro dalla possibilità del conflitto. Riportando le parole di un esperto: *"il conflitto si risolve dialogando"*, emerge quale potrebbe essere la radice della difficoltà nell'affrontare i motivi di conflitto. L'intervistato, a cui era stata posta la prima domanda che indagava le difficoltà nel processo di implementazione della legge, risponde: *"Le criticità... o difficoltà sono quelle di creare dei meccanismi di soluzione del conflitto ex ante... prima della decisione, quindi in realtà per consentire a tutti gli enti locali, il porto, la regione, a tutti i soggetti coinvolti di partecipare, di dare un apporto procedimentale al fine poi di arrivare ad una decisione condivisa"*. Ciò che emerge da questa riflessione ai fini dell'obiettivo di questa tesi è estremamente rilevante. Nonostante infatti si ribadisca l'alto grado di incertezza in cui si tenta di definire degli scenari critici, dall'altra si deve sottolineare la centralità di questo elemento. Appare infatti che una delle sfide più complesse sia la capacità dell'Autorità di definire dei meccanismi, da una parte, *di risoluzione del conflitto ex ante* e, dall'altra, della condivisione della decisione. A fini esplicativi si riportano le parole di un esperto che fanno comprendere come i meccanismi che portano ad assumere una decisione siano centrali all'interno degli organi collegiali per le implicazioni che possono avere nel sorgere delle conflittualità: *"il metodo del consenso è l'unico, a mio parere, che dovrebbe governare organismi di questo tipo, cioè si discute, si hanno opinioni diverse, poi ovviamente con dei limiti e delle soglie, si discute finché non si è d'accordo, come avviene in molti consessi di questo tipo. Il voto (quanti sono d'accordo e quanti contrari) si dovrebbe usare poche volte..."*. Se, come affermato precedentemente, la *ratio* della legge è quella di risolvere *ab initio* le situazioni di conflitto, il rischio, se non vengono istituzionalizzati meccanismi di sintesi dei vari interessi, è che non si abbia la capacità di affrontarli qualora si sviluppassero.

### 18. *Rischio di incapacità del Soggetto di auto-riflessività*

Quando si ha a che fare con ambienti turbolenti, cioè soggetti a forte pressione di cambiamento, dinamici e instabili, affinché l'organizzazione operi efficacemente e non si crei distanza tra quanto chiede l'ambiente e ciò che risponde l'organizzazione, quest'ultima deve essere capace di riflessività. La riflessività è stata definita nel primo capitolo di questa tesi come la capacità di revisionare, riformulare e superare, in base al continuo confronto con l'esterno, in base ad un processo autocritico, il proprio *modus operandi*. In altre parole, la riflessività è la capacità di imparare dai propri errori e sviluppare comportamenti che siano una rielaborazione dell'esperienza. Affinché si comprenda perché questo rappresenta un possibile nodo critico è importante riportare diverse osservazioni. *In primis*, gli esperti richiamano al rischio di trascuratezza dell'Autorità di garantire attività, lungo tutto il corso dell'anno, di monitoraggio e controllo dei programmi impegnati, così come della presenza di una fase di valutazione ex-post che guidi la definizione dei criteri sui quali basare l'analisi degli stessi programmi. Dalla discussione di queste tematiche con un esperto è emerso il timore che questi aspetti vengano tralasciati, in quanto non tipici della forma organizzativa burocratica. *“Quello che verrà messo in piedi deve avere una snellezza, una flessibilità, un'agilità che non è tipica della PA. Io ho in mente modelli del mondo privato che sono mutuabili, che possono essere portati dentro per impostare le relazioni tra chi deve gestire operativamente le attività e chi deve verificare e fare un'alta sorveglianza, ma soprattutto che ci sia una modalità migliore di dialogo, che ci sia possibilità di verifica delle necessità in modo tale che si crei un sistema che ha una efficacia ed efficienza.”* Dunque a far emergere la *debolezza dei meccanismi di monitoraggio e controllo* (item facente parte di questa area semantica) non è soltanto l'assenza di qualsiasi riferimento a questo approccio di gestione nel testo normativo, ma soprattutto la non tipicità di questi meccanismi nelle organizzazioni pubbliche. A questo si collega quanto sottolineato da un esperto quando afferma che *“il rischio è che ci sia un eccesso di procedurizzazione e burocratizzazione”* che invece sono tipici della forma organizzativa gerarchica della pubblica amministrazione e che però allontanano dalla capacità di adattamento. Rifacendoci alla definizione di riflessività, si nota come centrale in questo processo risulta sicuramente il confronto con l'esterno. Soprattutto quanto evidenziato precedentemente sul rapporto con il sapere scientifico e con la comunità scientifica conduce ad evidenziare il rischio dell'incapacità di confronto con l'esterno e di definizione e ridefinizione continua delle priorità dell'ente.

### 19. *Rischio di eccessiva rigidità nell'affrontare la complessità del sistema*

La flessibilità non è un elemento tipico della cultura organizzativa burocratica. Nei capitoli precedenti dedicati all'analisi dei sistemi di *governance* e dei sistemi di *governance* dell'acqua, si è però concluso che le organizzazioni che operano all'interno di sistemi complessi caratterizzati da dinamicità, incertezza e alta imprevedibilità degli sviluppi futuri, devono assumere sempre di più le caratteristiche delle organizzazioni trasformative, capaci cioè di integrare nel proprio approccio di gestione come componente strutturale "*il cambiamento*". Le organizzazioni che operano all'interno di sistemi socio-ecologici come lo è la Laguna di Venezia, nell'assumere capacità trasformative al fine di rendere quanto più efficace il processo di *governance*, devono perseguire anche obiettivi di sostenibilità e resilienza. Come si è già affermato precedentemente, la *governance* per la sostenibilità deve essere vista come un processo aperto e deliberativo che aiuta ad articolare ciò che è desiderabile per l'ambiente e ciò che è desiderato ai fini dello sviluppo socio-economico del territorio. Alcuni elementi finora individuati nell'analisi e indagine del processo di implementazione della legge portano ad affermare che vi sia il rischio che l'Autorità presenti rigidità nella definizione e soprattutto ridefinizione del proprio *modus operandi*, in base agli input dell'ambiente nel quale opera.

### 20. *Rischio di indebolimento della rispondenza fiduciaria tra gli attori*

L'ultima area di significato che è stata individuata da parte degli esperti riguarda due items in particolare tra cui è possibile individuare un forte legame sia logico che semantico: *indebolimento della rispondenza fiduciaria fra gli attori e difficoltà di definizione di principi e valori condivisi da parte dei soggetti*.

Nel primo capitolo si è indagata l'importanza della fiducia all'interno dei sistemi complessi: la fiducia riduce la complessità sociale attraverso l'aumento della certezza (o della prevedibilità) interna ai sistemi. Aumentando la certezza interna, aumenta anche la tolleranza del sistema verso l'incertezza dell'ambiente, così come la capacità di assunzione dei rischi da parte dei soggetti. Il calo della fiducia conduce invece ad un aumento della difficoltà di svolgimento delle attività interne all'organizzazione.

Il rischio nel sistema di *governance* della laguna di Venezia dipende dalla capacità dell'Autorità di porsi come mediatore dei diversi elementi di complessità che concorrono a comporre il sistema. Un esperto afferma che "*guardando alla legge è difficile pensare di poter avere fiducia nel fatto che il modus operandi sarà volto alla*

*co-decisione tra i vari attori effettivi del sistema lagunare*". Il rischio è che i soggetti interessati dal processo di *governance*, se non venissero istituiti momenti di confronto volti alla definizione di valori, priorità, obiettivi condivisi, potrebbero percepire l'operato dell'ente come qualcosa di "imposto" e non come qualcosa di condiviso. Questo comporterebbe un aumento di conflittualità, come già precedentemente spiegato, e una diminuzione della rispondenza fiduciaria tra i vari attori.

Le due criticità citate inizialmente come parte di questa area semantica indicano che si prospetta il rischio che il *modus operandi* dell'Autorità non sia investito da elementi tipici delle forme organizzative a rete (*cooperazione*) ma al contrario che prevalgano formule di *governance* gerarchica dove il confronto con l'altro è *atipico*. Questo comporterebbe sicuramente una perdita di fiducia, così come la difficoltà di ricorrere a tecniche di costruzione di principi e valori condivisi.

## **Conclusioni della ricerca: applicabilità del paradigma della *metagovernance***

I risultati della ricerca appena presentati hanno evidenziato la possibilità dello sviluppo di alcune dinamiche e resistenze all'interno dell'attuale rete di attori della laguna di Venezia, così come i potenziali nodi di criticità, che potrebbero svilupparsi ed emergere, a seguito dell'istituzione dell'Autorità per la Salvaguardia della Laguna di Venezia, sulla base del quadro normativo tracciato dal decreto-legge 104/2020 e della successiva legge di conversione 126/2020. Tramite l'indagine che è stata svolta ai fini degli obiettivi della ricerca, si è confermata la presenza di alcuni elementi di complessità che erano già stati segnalati nel Report finale dell'Università Ca' Foscari di Venezia. Si è riscontrato, tramite l'analisi della rete attuale, che il sistema di *governance* della laguna di Venezia può essere inteso come un sistema complesso. Molteplici sono gli elementi in cui si riscontra tale complessità:

- nella multi-contestualità dell'obiettivo di salvaguardia (già definito ambito di multi-policy) e nei riscontrati problemi di frammentazione e parcellizzazione delle funzioni e delle competenze;
- nella presenza di un sistema di attori eterogeneo e guidato da diverse logiche di regolazione, che non permettono di definire (automaticamente) un unico sistema di regole per tutti;
- dalla presenza di *wicked problems*, problemi complessi che richiamano a sistemi valoriali e di definizione delle priorità diversi, e che pertanto portano a risoluzioni diverse a seconda del punto di vista che inquadra il problema;
- nella presenza di una rete di attori caratterizzata da mutua-dipendenza, dovuta alla divisione della distribuzione delle risorse (materiali e simboliche) tra molteplici soggetti;
- nella imprevedibilità dei risultati attesi, data dalla presenza di un ambiente *turbolento* (soggetto a repentini cambiamenti) e dall'interdipendenza degli elementi di contesto;

Si può dunque affermare che il sistema di *governance* della laguna di Venezia appare, ad oggi, come un sistema privo di centro, in quanto nessun soggetto, facente parte della rete di attori di questo sistema, ha tutti gli strumenti per assumere un ruolo di controllo sugli altri. Conseguentemente, i soggetti che concorrono all'obiettivo della salvaguardia sono legati da mutua-dipendenza, in quanto nessun attore, pubblico o privato, ha tutte le



risorse per affrontare le molteplici sfaccettature, interdipendenze e scale dei problemi tipici dei sistemi complessi, tanto più dei sistemi socio-ecologici complessi. Ogni attore ha infatti a disposizione un quantitativo di risorse (materiali e simboliche) che sono necessarie alla restante rete di *governance* per raggiungere i propri obiettivi e quelli del sistema.

L'Autorità per la Laguna di Venezia si andrà ad inserire all'interno di questo quadro di *governance*, pertanto ci si è chiesti, date le assunzioni teoriche e riscontrati questi elementi di complessità, se sia possibile immaginare di poter adottare delle logiche di meta-governo. Come era stata già definita nel primo capitolo di questa tesi, la *metagovernance* deve essere intesa come “la *governance* della *governance*, in quanto implica tentativi deliberati di facilitare, gestire, e dirigere processi più o meno auto-regolamentati di governo interattivo” (Torfing & al., 2012: 122). La *metagovernance* riguarda prima di tutto il trattamento riflessivo dei vari processi di *governance* e dei sistemi di norme e valori sui quali questi processi si basano.

Nella realtà di società complesse, dinamiche e diversificate in cui sono presenti tante parti che operano a diversi livelli e rivestono molteplici ruoli, la *governance* non può operare senza un insieme ragionato e coerente di norme e principi condivisi. Come già affermato la gestione attiva di questo territorio richiama a principi e valori che, se non posti nella condizione di dialogare, possono entrare in conflitto. Come infatti un esperto ha affermato, “*La laguna di Venezia non è solo un luogo da proteggere ma soprattutto da gestire bene perché di fatto ha delle attività antropiche, non è una laguna abbandonata*”. La laguna in questo caso non è soltanto il contesto nel quale gli attori operano: sussiste una relazione bidirezionale tra le dinamiche di *governance* e la capacità del sistema ecologico circostante di resilienza e persistenza. Le istituzioni e il sistema di attori che opera all'interno del territorio influenzano il territorio circostante, ma inequivocabilmente la capacità di resilienza e persistenza del sistema lagunare influenza le decisioni assunte da parte degli attori del governo del territorio. Affinché le istituzioni siano capaci di rispondere efficacemente alle sfide poste da ambienti turbolenti come quello che caratterizza il sistema di *governance* della laguna di Venezia, la logica della *metagovernance* prevede che le istituzioni assumano le caratteristiche delle organizzazioni trasformative, cioè organizzazioni che considerano *il cambiamento* come componente strutturale del processo di gestione e che pertanto sono capaci di riformulare le priorità a seconda degli input imposti dall'ambiente circostante. Questo *modus operandi* è tipico della *governance* adattativa, che si caratterizza per l'adozione di un processo di gestione basato sull'apprendimento (e non sul controllo) e

per la capacità di riflessività.

Nei risultati appena presentati si sono evidenziate una serie di criticità che sono state individuate grazie al contributo degli esperti. L'obiettivo è pertanto leggere queste criticità alla luce dell'applicabilità di strumenti o forme di *metagovernance*. Le osservazioni che sono state sollevate da parte degli esperti descrivono un sistema istituzionale che si prospetta come poco "maturo" all'adozione di tali strumenti. Gli scenari che indicano i possibili rischi o i possibili nodi critici che si potrebbero sviluppare delineano un sistema ancora fortemente incentrato su un'impostazione principalmente gerarchica, che si basa su una gestione come controllo e non come apprendimento, ma soprattutto che non ritiene l'incertezza e le lacune di conoscenza (tipiche di sistemi complessi) essere fattori influenti sull'efficacia del processo di *governance*. Sono presenti elementi tipici della *governance* della rete, ma questa presenza non è sufficiente di per sé a garantire lo sviluppo di processi di co-decisione, che, al contrario, richiedono l'adozione di specifici meccanismi.

Dall'analisi delle forme e degli strumenti di *metagovernance* presentati nel primo capitolo di questo elaborato, se si considera l'Autorità per la laguna di Venezia come alcuni esperti l'hanno definita, e cioè "*il gestore della laguna*", la prima forma di *metagovernance* a cui ci si rifà per inquadrare se questo soggetto potrebbe rivestire un ruolo di *metagovernor*, è sicuramente quella che Sorensen & Torfing hanno definito come "la partecipazione alla rete". Questa, una forma di *metagovernance hands-on*, cioè interventista e pratica, comporta infatti la presenza del *metagovernor* all'interno della stessa rete che si cerca di influenzare. Ciò che caratterizza questa forma di *metagovernance* è che, nonostante il *metagovernor* sia uno dei tanti partecipanti, mantiene comunque uno sguardo riflessivo sulla *governance* al fine di influenzarne le operazioni e promuovere una *governance* efficace e democratica. Prima di comprendere quali potrebbero essere le criticità riscontrate in tal senso, è importante sottolineare che la figura del *metagovernor* potrebbe essere rivestita dalla figura del Presidente come da un organo collegiale come il Comitato di gestione, o come da tutta l'Autorità in una forma che deve essere ancora delineata.

Specificando infatti i connotati del ruolo del *metagovernor*, questo va inteso come un iniziatore, un "trigger" (Bertin, 2020: 10), in quanto capace di avviare l'interazione tra i diversi attori, attivando il dialogo costruttivo e volto all'apprendimento interattivo tra le parti. Per questo dovrebbe favorire un ambiente positivo al fine di raggiungere un rafforzamento della fiducia reciproca e del capitale sociale. Dovrebbe stimolare la condivisione di idee, esperienze, informazioni, al fine di rafforzare la coesistenza stessa

degli attori all'interno della rete (e il loro legame). Se ci si riferisce a quelle che nel primo capitolo sono state definite come caratteristiche NATO (*nodalità, autorità, tesoro e organizzazione*), tipiche di chi riveste il ruolo del *metagovernor*, si intuisce la possibilità di rivedere questo ruolo nella stessa Autorità per la laguna di Venezia, che ha forti potenzialità in questo senso, in quanto (secondo il quadro normativo) ha l'autorevolezza di intercettare tutti gli attori della rete, ha risorse economico-finanziarie per raggiungere i propri obiettivi e infine ha capacità organizzative per gestire la rete di attori della laguna di Venezia. Questa capacità dipenderà però da come queste caratteristiche verranno sfruttate. Uno degli organi più discussi ma anche più influenti dell'Autorità è sicuramente il Presidente. Non è possibile delineare già se questa figura potrà o meno rivestire il ruolo di *metagovernor*, ma è possibile trarre delle considerazioni in quest'ottica, date le criticità che sono emerse dal confronto con gli esperti. Uno degli intervistati ha delineato, piuttosto coerentemente a quanto detto, il ruolo che dovrebbe rivestire questa figura, affermando che: *“Il presidente dovrà essere un mediatore rispetto alle situazioni, dovrà garantire la sinergia, perché qui si tratta di creare una collaborazione orizzontale tra enti nella decisione”*. Questo è quanto in generale auspicano gli esperti, ma si segnala il rischio che questo ruolo venga ricoperto da una figura eccessivamente accentratrice e che sia incapace di ascoltare gli altri. Se così dovesse essere, si ritiene piuttosto probabile un aumento della conflittualità nel sistema e una difficoltà di risoluzione dei conflitti. Come si segnalava anche nella discussione di questa area di criticità: le competenze, la formazione, e i valori alla base della cultura organizzativa di appartenenza, possono influire nell'operato di tale soggetto, ma al momento non è possibile prevedere quali saranno gli sviluppi. E' però da sottolineare che questo punto di criticità è fonte incertezza in quanto secondo alcuni *“la personalità del presidente influirà tantissimo sulla creazione dell'ente”*.

In ogni caso, sebbene non si possa escludere a priori la possibilità che l'Autorità possa rivestire il ruolo di meta-governatore della rete di attori presenti all'interno del sistema di *governance* della laguna di Venezia, le criticità evidenziate escludono la possibilità che questo processo avvenga senza un “percorso” che sia volto all'assunzione di alcune consapevolezza indispensabili alla gestione riflessiva del sistema. Dalle aree di criticità emerse dalle mappe cognitive del gruppo di esperti, si evidenziano degli elementi che dovranno necessariamente essere corretti al fine di escludere la possibilità di fallimenti della *governance*, che nel caso del sistema della laguna di Venezia potrebbero riguardare: la *legittimità democratica* dell'ente e l'*efficacia del processo di governance* (tra cui la capacità del sistema di rispondere alle sfide del futuro). Come infatti Jessop

(2002) ha affermato, ogni modalità o combinazione di strumenti di *governance* sono inclini al fallimento. Il relativo successo del meta-coordinamento di questi strumenti di *governance* si basa sulla capacità flessibile di cambiare modalità di coordinamento ogni volta che l'ambiente lo richiede. Prima di tutto infatti, la *metagovernance* riguarda come imparare ad imparare in modo riflessivo. Dall'analisi di tutte le osservazioni emerse dal seguente studio si cerca di comprendere quali potrebbero essere le difficoltà nell'adottare alcuni strumenti di *metagovernance* che sono pensati per la risoluzione dei possibili fallimenti in cui può incorrere una *governance*, se non meta-coordinata.

In primis, tramite l'analisi dell'impatto della legge sulla rete di attori e, tramite l'analisi degli esperti, è emerso un primo problema di coinvolgimento degli attori. Come si è già affermato, il coinvolgimento delle parti nei sistemi complessi ha diverse implicazioni, sia sul grado di legittimità democratica della rete, sia sul grado di efficacia del processo di *governance*. In merito al primo punto, il livello di legittimità democratica della *governance* che si andrà delineando potrebbe essere basso a seguito del riconosciuto scarso coinvolgimento degli *stakeholders* del territorio, dell'esclusione netta dei rappresentanti di categoria e, soprattutto, dell'evidente disequilibrio tra le istituzioni locali e la predominanza dello Stato centrale (tramite i vari rappresentanti a livello ministeriale che partecipano all'Autorità). Questo punto ha molteplici implicazioni, sia sul livello di efficacia del processo di *governance*, sia sulla possibilità che si sviluppino situazioni di conflittualità e di *impasse*. Non coinvolgere i soggetti locali infatti disincentiva un buon governo, in quanto sono questi ultimi che detengono inevitabilmente una conoscenza approfondita del territorio. Come già affermato, la diversità può essere considerata elemento di ricchezza o di instabilità all'interno dei sistemi complessi, a seconda che la si valorizzi o che la si ignori. L'ammissione da parte di più di un esperto sulla possibilità che potrebbe venire a mancare la "*capacità di ascolto reciproco*" implica che quello che Torfing & Sorensen (2012) hanno definito come "*ancoraggio democratico*" potrebbe essere molto debole, e condurre pertanto a situazioni di fallimento.

Dagli esperti è stato inoltre evidenziato il rischio che l'Autorità sia incapace, per come si prospetta il contesto di azione dell'Autorità, di affrontare i conflitti. Questo elemento è di estrema rilevanza all'interno del paradigma di *meta-governance*, in quanto una delle strategie di meta-governo è l'istituzione di momenti di confronto atti al consolidamento delle relazioni tra gli attori della rete (e al disincentivo della conflittualità). Soprattutto all'interno di una forma di *metagovernance hands-on*, è il ruolo della fiducia ad essere fondamentale in quanto, se si sviluppano situazioni di

conflittualità, le strategie di cooperazione possono deviare in comportamenti competitivi e opportunistici. Se il processo decisionale dell’Autorità si dovesse presentare come isolato, e riguarderà un ristretto numero di attori (rispetto al numero di parti coinvolte e colpite dalle decisioni esito di questo processo), come gli esperti temono, allora non si potrà escludere un aumento di conflittualità all’interno della rete. Se l’Autorità non istituzionalizzerà meccanismi di confronto deliberato volti alla esplicitazione dei diversi punti di vista dei soggetti e alla costruzione di sistemi di conoscenza e sistemi valoriali condivisi, così come di processi di co-decisione, la conseguenza potrebbe essere quella di un aumento della conflittualità o della incapacità di affrontare i conflitti. In un sistema complesso, affinché sia possibile la risoluzione dei conflitti è fondamentale che gli attori riconoscano la loro interdipendenza e le loro differenze, e imparino ad affrontarle in modo costruttivo. Per questo è necessario che si istituzionalizzino attività relazionali finalizzate allo sviluppo di una capacità di azione collettiva condivisa (che ovviamente accrescono la fiducia reciproca). Quello che si ritiene indispensabile a tal fine è la presenza di quello che Scharpf (in Bertin, 2011) ha definito “*coordinamento positivo*”, cioè quel coordinamento che dovrebbe essere attuato al meta-livello, basato su un comportamento proattivo, cioè su un continuo incoraggiamento delle parti a cooperare e a lavorare insieme al fine di raggiungere gli obiettivi. E’ infatti tramite il dialogo continuo delle parti che si riesce a costruire una visione condivisa dove i diversi obiettivi vengono “allineati”, e grazie ai quali i soggetti sono indotti a collaborare maggiormente, generando anche un probabile aumento della rispondenza fiduciaria.

In continuità con quanto appena asserito, l’Autorità agirà all’interno di un sistema di attori ormai consolidato storicamente e, come hanno più volte sottolineato gli esperti, le parti non saranno disposte facilmente a essere escluse dal processo. Se anche questo dovesse accadere, il processo di *governance* potrebbe comunque non presentare alti livelli di efficacia in quanto una parte delle risorse, delle conoscenze, delle competenze (locali) non verrebbero attivate, pertanto le lacune di conoscenza inerenti la specificità di questo territorio potrebbero difficilmente essere colmate e produrrebbero decisioni “distanti” dalla realtà.

Il secondo tipo di fallimento in cui potrebbe incorrere la *governance* (esito del processo di implementazione della legge 104/2020) riguarda infatti l’efficacia e l’efficienza del processo. Quest’ultimo dipende da diversi elementi, che nell’analisi della *governance* da parte degli esperti vengono presentati come al centro di possibili criticità. In primis, la capacità del sistema di sfruttare (senza consumarle) tutte le risorse (materiali e non materiali) disponibili; in secondo luogo, dalla capacità della rete di

adattarsi alle turbolenze del sistema; infine, dalla capacità di coordinamento e di definizione di un sistema di regole e valori condivisi.

Per quanto concerne il primo punto, l'analisi dei risultati ha condotto ad evidenziare la possibilità di una forte trascuratezza nei confronti della ricerca scientifica, della comunità scientifica organizzata all'interno del territorio (per esempio tramite il Corila) e del sapere scientifico rappresentato all'interno dell'organo tecnico, il Comitato consultivo. La trascuratezza nei confronti della ricerca scientifica e di una parte della comunità scientifica organizzata a livello territoriale, più volte sottolineata da parte degli esperti che si sono espressi con una forte omogeneità al riguardo, sottintende la possibilità che il sistema di conoscenze e competenze a contenuto altamente scientifico possa "dispersersi". L'efficacia del processo dipende infatti dal grado di integrazione delle competenze, e a tal proposito, per comprendere le difficoltà che si potrebbero incontrare nel tentativo di logiche di meta-governo, le implicazioni emerse sono due. Da una parte, nonostante la legge preveda l'accentramento delle competenze in capo ad un unico soggetto, gli esperti intervistati ritengono che il passaggio delle competenze non sarà automatico e privo di problemi. Più precisamente, la legge può prevedere l'accentramento delle competenze e delle funzioni ma non è scontato che questo avvenga anche nell'operatività del sistema: i soggetti potrebbero continuare a svolgere (tramite dinamiche di self-regulation) le funzioni assegnategli da parte dell'Autorità. In questo caso, se dovesse venire a mancare la funzione di coordinamento (non *impositivo* ma *positivo*) e venissero a mancare meccanismi di integrazione delle competenze ad un meta-livello, potrebbe ripetersi nuovamente la condizione di sovrapposizione delle stesse, con implicazioni per l'efficacia del processo, per l'assunzione delle responsabilità e la definizione dei ruoli. E' importante infatti ricordare che una delle prerogative dell'approccio della *metagovernance* è la creazione di "spazi" per l'integrazione delle diverse parti che compongono il sistema: l'obiettivo è quello di coordinare le diverse competenze e i diversi attori e garantire una coerenza minima tra di loro.

All'interno dell'Autorità, d'altra parte, il Comitato consultivo viene considerato dagli esperti come l'organo di rappresentanza di tutto il sistema di competenze inerenti l'obiettivo di salvaguardia della laguna di Venezia. In altre parole, l'elemento di integrazione delle competenze e di definizione di una visione più *olistica* (perché inclusiva di tutte le competenze) della gestione della laguna potrebbe essere rappresentato dagli esperti di tale comitato. Le modalità di nomina evidenziate da parte degli esperti previste per questo organo sottolineano però, anche in questo caso, delle

potenziali criticità che andrebbero ad inficiare il livello di indipendenza dell'Autorità dai condizionamenti politici: è infatti considerata debole la funzione *Super partes* dell'ente. Questa criticità ha implicazioni importanti in un'ottica di *metagovernance* (e ancor di più all'interno di una forma di *metagovernance hands-on*) in quanto il coordinamento dei soggetti (con implicazioni positive per la fiducia e il capitale sociale) si basa sulla terzietà del soggetto rispetto a tutti gli interessi. Il soggetto deve mantenere uno sguardo riflessivo sulla rete di *governance*, e per fare questo non può essere condizionato da interessi particolari. La definizione (condivisa) degli obiettivi non ha infatti successo se gli attori percepiscono che il *metagovernor* sia condizionato da interessi di parte. Questa criticità, la debolezza della parte terza dell'Autorità, deve pertanto essere corretta. Affinché una *governance* sia efficace, deve inoltre avere la capacità di adattarsi alle turbolenze dell'ambiente e rispondere alle sfide del futuro. Le interviste che sono state condotte evidenziano la possibilità che si sviluppino criticità in tal senso. E' infatti soltanto grazie ad un rapporto strutturato con la ricerca scientifica che è possibile anticipare le sfide che vengono poste dall'ambiente. In questo caso nell'ottica di *metagovernance* si fa fatica a rinvenire le caratteristiche dell'"amministrazione delle potenzialità" descritta nel primo capitolo come capace di *adattarsi all'adattabilità* e di immaginare un futuro che è al di là del futuro immaginabile. La strategia "di secondo ordine" e "di potenzializzazione", che presuppone l'esistenza di uno spazio di cambiamento, sembra in questo caso difficile da immaginare. Eppure, secondo gli esperti, è indiscutibilmente necessario istituire momenti di dibattito intorno ad alcune tematiche, come quella del cambiamento climatico o del futuro della laguna, in quanto l'urgenza imposta da questi temi richiede strategia e progettualità. Per fare questo però, in sistemi complessi come quello della laguna di Venezia è indispensabile che il soggetto presenti capacità di riflessività e che basi la progettazione futura su processi di apprendimento che conducono ad una gestione integrata del sistema. I processi di apprendimento sociale sono infatti fondamentali per generare e valutare (e rivalutare) conoscenza su un dominio incerto. Tale operazione è però estremamente complessa, perché affinché si producano nuove e condivise conoscenze si deve sviluppare una relazione ciclica tra impegno delle parti e apprendimento. Le osservazioni riportate da parte degli esperti sottolineano la difficoltà di adottare, all'interno dell'operato del nuovo ente, comportamenti non propriamente tipici della cultura organizzativa burocratica come la centralità di fasi valutazione, monitoraggio e controllo del raggiungimento degli obiettivi. Quanto si vuole però sottolineare è che, senza l'istituzione di fasi volte alla rielaborazione delle esperienze e

del confronto tra le parti, non sarà possibile avviare alcun apprendimento reciproco, e l'ente potrebbe pertanto presentare delle problematicità nella capacità di reazione agli input dell'ambiente. Gli obiettivi che vengono fissati dipendono infatti dalla valutazione delle priorità. Ma in un mondo che cambia velocemente, il sistema deve essere in grado di cogliere come le priorità possono cambiare e rimodulare il proprio operato in base ad esse. La criticità individuata dagli esperti nel *rischio di eccessiva rigidità del sistema* sembra porsi in quest'ottica come una risposta alla (in)capacità del sistema di adottare un approccio che sia più flessibile.

Come precedentemente affermato, l'efficacia del processo di *governance* dipende anche dalla sua capacità di definire un quadro di norme condiviso. Quest'ultimo dipende in parte dalla condivisione di principi e valori che orientano le istituzioni e gli attori che prendono parte al processo. Ma è ormai consolidata la consapevolezza che, affinché soggetti appartenenti a culture organizzative, sistemi di competenze e conoscenze diversi, possano condividere principi, valori, e quindi regole, è indispensabile che si istituiscano momenti di costruzione di significati condivisi. Soltanto tramite il confronto delle loro mappe mentali e delle loro strutture cognitive, tramite l'esplicitazione delle proprie convinzioni e dei propri pregiudizi, è possibile costruire una conoscenza che sia condivisa ma che rispetti e tuteli la diversità di ognuno. E' in questo modo che le norme, le regole, gli obiettivi dell'intero sistema diventano pienamente anche le norme, le regole e gli obiettivi del singolo. Dato l'insieme delle possibili criticità che sono state segnalate finora da parte degli esperti, si può affermare che affinché l'Autorità per la laguna di Venezia operi efficacemente, è fondamentale tenere presente di questi aspetti, che al momento, per come si presenta l'attuale sistema di *governance*, non sono rinvenibili e non sono facilmente immaginabili.

A seguito delle considerazioni sopra riportate (grazie al contributo degli esperti) si deduce che il modello di *metagovernance* pensato nel processo di implementazione della legge 104/2020, alla luce di tutte le criticità emerse, non è facilmente applicabile, e anzi, la possibilità che si adottino forme e strumenti di meta-strategia dipende forse dalla acquisizione di alcune consapevolezze che, dall'analisi del sistema di *governance*, sembrano ancora molto deboli. Elementi come l'interdipendenza delle parti, la specificità irriducibile di ogni soggetto facente parte del sistema, l'urgenza impositiva di alcune tematiche (come il cambiamento climatico), l'alto grado di incertezza del contesto e l'alto grado di specializzazione delle competenze, devono essere tutti elementi centrali nel processo di *governance* di questo territorio. Il rischio è che ad una razionalizzazione del processo (tramite l'accentramento delle competenze per legge)



dopo un periodo di *“eccesso di governance e frammentazione”* non segua un’integrazione delle stesse. La sfida è probabilmente quella di attuare un *“coordinamento inclusivo”*, cioè non soltanto diretto (dall’alto) verso le parti, ma orizzontale, in modo tale che le includa nella definizione delle stesse modalità di coordinamento. In altre parole la sfida, all’interno dell’Autorità e in rapporto all’Autorità è creare un luogo in cui *“governanti e governati allo stesso modo adottano le misure reciproche nel formulare le norme e i criteri in base ai quali vogliono giudicarsi a vicenda e misurarsi”* (Kooiman in Meuleman, 2010: 54).

## Indice Figure

<i>Figura (2.1): Framework per l'apprendimento sociale</i> .....	73
<i>Figura (2.2): Rappresentazione a tre livelli dei processi di apprendimento sociale multiscala</i> .....	75
<i>Figura (2.3): Tabella di sintesi delle dinamiche di (meta)governance nel governo dell'acqua</i> .....	97
<i>Figura (3.1). Tabella delle funzioni di indirizzo dei soggetti che operano nel contesto lagunare</i> .....	107
<i>Figura (3.2): Tabella degli attori operanti nel sistema lagunare</i> .....	110
<i>Figura (3.3). Grafico Dendrogramma</i> .....	130
<i>Figura (3.4). Grafico Dispersione</i> .....	131
<i>Figura (4.1): Rappresentazione grafica della rete di attori in base all'algoritmo Fruchterman-Reingold. La densità della relazione (da 1 a 4) è rappresentata nel grafico per intensità di colore e spessore della relazione, da celeste chiaro = 1 (comunicazione episodica) a blu = 4 (comunicazione molto frequente)</i> .....	136
<i>Figura (4.2) Rappresentazione grafica della rete di attori con relazioni di intensità pari a 3 (comunicazione frequente, c.d. una volta a settimana) e a 4 (comunicazione molto frequente, c.d. una volta al giorno), in base all'algoritmo Fruchterman-Reingold.</i> .....	138
<i>Figura (4.3): Rappresentazione grafica dell'Autorità per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna sulla base del decreto-legge 104 del 14 agosto 2020.</i> .....	140
<i>Figura (4.4): Rappresentazione grafica della composizione degli organi dell'Autorità (comitato di gestione e comitato consultivo) istituiti con la legge 104 del 14 agosto 2020, sulla totalità degli attori della rete emersa dalla ricerca Ca' Foscari.</i> .....	143
<i>Figura (4.5) Rappresentazione grafica della composizione del Comitato istituzionale per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna, istituito con la legge 104 del 14 agosto 2020, sulla totalità degli attori della rete emersa dalla ricerca Ca' Foscari.</i> .....	144
<i>Figura (4.6): Rappresentazione grafica della rete di attori in base all'algoritmo Fruchterman-Reingold. Il grafico riporta soltanto quegli attori della rete emersa dalla ricerca Ca' Foscari (e le relative relazioni) citati nella legge n. 104 del 14 agosto 2020 che istituisce l'Autorità per la salvaguardia di Venezia e la sua laguna, al fine di farne un confronto con la rete della figura 4.1.</i> .....	145
<i>Figura (4.7): Grafico di Dispersione</i> .....	149
<i>Figura (4.8): Tabella delle aree di significato e dei rispettivi items</i> .....	150
<i>Figura (4.9): Rappresentazione grafica delle funzioni individuate sulla base della ricerca Ca' Foscari svolte da parte degli attori della rete.</i> .....	164

## Bibliografia

Akhmouch, A. & Clavreul, D. (2016) “Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance: ‘Practicing What We Preach’ with the OECD Water Governance Initiative”, doi:10.3390/w8050204

Akhmouch, A. & Nunes, F. (2016) “Correia President of the Portuguese Water Partnership, The 12 OECD principles on water governance - When science meets policy, *Utilities Policy* 43, 14-20

Akhmouch, A., Clavreul, D., Glas, P., (2018) “Introducing the OECD Principles on Water Governance”, *Water International*, 43:1, 5-12, DOI: 10.1080/02508060.2017.1407561

Alston, M., Whittenbury, K., Western, D., Gosling, A. (2016) “Water policy, trust and governance in the Murray-Darling Basin” *Aust. Geogr.* 47 (1), 49–64. <https://doi.org/10.1080/00049182.2015.1091056>.

Andersen, A. N. (2016) *Il welfare delle potenzialità. Il management pubblico in transizione*, Mimesis, Milano

Antunesa, P., Kallisb, G., Videiraa, N., Santosa, R., (2009) “Participation and evaluation for sustainable river basin governance”, *Ecological Economics* 68, 931-939

Araral, E. & Wang, Y., (2013) “Water Governance 2.0: A Review and Second Generation Research Agenda”, *Water Resour Manage* 27:3945–3957

Archer, M. (2010) “La riflessività e la trasformazione della società civile”, *Sociologia e politiche sociali*, 13, 1.

Armitage, D. R. & al., (2009) “Adaptive co-management for social–ecological complexity”, *Front Ecol Environ*; 7(2): 95– 102, doi:10.1890/070089

Armitage, D., (2008) “Governance and the commons in a multi-level world”, *International Journal of the Commons* Vol 2, no 1, pp. 7-32

Bailey, K. (1995), *Metodi della ricerca sociale*, il Mulino, Bologna

Bargero, C. & Fornengo, G. (2008) “Mercato, concorrenza e governance nelle imprese pubbliche che gestiscono servizi locali”, *Franco Angeli, Economia Pubblica*, n. 1-2

Beck, U., (1999) *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Carocci Editore, Roma

Beisheim, M. & Simon, N. (2015) “Meta-Governance of Partnerships for Sustainable Development: Actors’ Perspectives on How the UN Could Improve Partnerships’ Governance Services in Areas of Limited Statehood” (SFB-Governance Working Paper Series, 68). Berlin: Freie Universität Berlin, SFB 700 “Governance in Areas of Limited Statehood: New Modes of Governance?”. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-449883>

Bell, S. & Park, A., (2006) “The problematic *metagovernance* of networks: water reform in New South Wales”. *J. Public Policy* 26 (01), 63–83. <https://doi.org/10.1017/S0143814X06000432>.

Bell, S., Quiggin, J. (2008). “The limits of markets: the politics of water management in rural Australia.” *Env. Polit.* 17 (5), 712–729. <https://doi.org/10.1080/09644010802421448>.

Benvenuti, L. & al., (2020) “Studio di fattibilità per definire la forma giuridica e i processi di *governance* dell’organizzazione dedicata alla gestione del MoSE”, Report finale (in via di pubblicazione)

Bertin, G. & Corradore, M. (2015) “Differentiation of welfare regimes: The case of Italy”, *International Journal of Social Welfare*, <https://doi.org/10.1111/ijsw.12183>

Bertin, G. & Ellison, M. (2019) “Social innovation and *metagovernance* of welfare policies.”, Franco Angeli: Salute e Società Vol. 2, pp. 40- 56

Bertin, G. (Luglio-Settembre 2009) “La *governance* ibrida”, *Studi di Sociologia*, Anno 47, Fasc. 3, pp. 249-280

Bertin, G., (in fase di pubblicazione) “Complessità delle politiche e governo locale”

Bevir, M. (2010) “Rethinking governmentality: towards genealogies of *governance*”, *European Journal of Social Theory*, 13(4) 423–441

Bevir, M. (2010) *Democratic Governance*, Princeton University Press

Bevir, M. (2014) *Governance: a very short introduction*, Oxford University Press

Bevir, M., Rhodes, R. A. W., Weller, P., (2003) “Traditions of *governance*: interpreting the changing role of the public sector,” *Public Administration*, Vol. 81 No. 1, (1–17)

Biswas, A. K. (2004) “Integrated Water Resources Management: A Reassessment”, *Water International*, 29:2, 248-256, DOI: 10.1080/02508060408691775

Biswas, A. K., Tortajada, C., (2010) “Future Water *Governance*: Problems and Perspectives”, *International Journal of Water Resources Development*, 26:2, 129-139, DOI: 10.1080/07900627.2010.488853

Borrelli, N. (2007) “L’importanza della *governance* nei processi di sviluppo locale: una griglia per l’analisi”, *Franco Angeli, Archivio di studi urbani e regionali*, n. 90

Borroni, L., Crouch, C., Keune, M. (dicembre 2005) “*Governance* caleidoscopica, debolezza istituzionale e sviluppo locale”, *Il mulino: Stato e mercato*, No. 75 (3), pp. 423-453

Braithwaite, V. & Levi, M. (1998) *Trust and Governance*, Russell Sage Foundation

Cardano, M. (2011), *La ricerca qualitativa*, il Mulino, Bologna

Cardwell H. E., Cole R. A., Cartwright L. A., Lynn A. Martin, Integrated Water Resources Management: Definitions and Conceptual Musings, UNIVERSITIES COUNCIL ON WATER RESOURCES JOURNAL OF CONTEMPORARY WATER RESEARCH & EDUCATION ISSUE 135, PAGES 8-18 DECEMBER 2006

Catlaw, J. T. (Jun., 2007), "From Representations to Compositions: *Governance* beyond the Three-Sector Society", *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 29, No. 2 , pp. 225-259

Christopoulos, S., Horvath, B., Kull, M., (2012) "Advancing the *governance* of cross-sectoral for sustainable development: a *metagovernance* perspective", *Public Admin. Dev.* 32, 305–323

Cooper, B., Crase, L., (2016) "Governing water service provision: lessons from Australia" *Util. Policy* 43, 42–47. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2016.06.005>.

Corbetta, P. (1999), *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, il Mulino, Bologna

Corbisiero, F. (2006) "Reti di cooperazione e capitale sociale", *Franco Angeli, Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* n. 109

Cruse, L. & Cooper, B., (2015). "Politics, socio-economics and water allocations: a note on the limits of integrated water resources management" *Australas. J. Environ. Manag.* 22 (4), 388–399. <https://doi.org/10.1080/14486563.2015.1041068>.

Daughjerg, C. & Fawcett, P. (2015) "*Metagovernance*, Network Structure, and Legitimacy: Developing a Heuristic for Comparative *Governance* Analysis", *Administration & Society* 2017, Vol. 49(9) 1223–1245 © The Author(s) 2015

Derkx, B., Glasbergen, P., (2014) "Elaborating global private meta-governance: an inventory in the realm of voluntary sustainability standards" *Global Environmental Change* 27 (2014) 41–50

Dietz, T., Ostrom, E., Stern, P. C., "The Struggle to Govern the Commons, *Science* 302 (5652), 1907-1912. DOI: 10.1126/science.1091015

Donati, P. (2007) "L'approccio relazionale al capitale sociale", *Franco Angeli, Sociologia e politiche sociali*, vol. 10, 1, pp. 9-39

Donati, P. (2010) "Quale 'modernizzazione riflessiva?' Il ruolo della riflessività nel cambiamento sociale", *Sociologia e politiche sociali*, 13, 1.

Edelenbos, J., Van Meerkerk, I. (2015) "Connective capacity in water *governance* practices: The meaning of trust and boundary spanning for integrated performance", *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 12: 25–29

Farazmand, A. (2004) *Sound Governance: policy and administrative innovations*, Library of Congress Cataloging -in Publication Data

- Fici, L. (2004) *Governance interna, esterna e inter-istituzionale negli enti locali*, Franco Angeli, 2004
- Finocchiaro, E. (2007) “Sviluppo locale, processi di *governance* trasformazione delle dinamiche istituzionali”, *Franco Angeli, Sociologia urbana e rurale* n. 84
- Fischer, M., Schläpfer, I., (2017) “*Metagovernance* and policy forum outputs in Swiss environmental politics”, *Environmental Politics*, 26:5, 870-892, DOI: 10.1080/09644016.2017.1284981
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., Norberg, J., (2005) “Adaptive *governance* of social-ecological systems” , *Annu. Rev. Environ. Resour.* 30:441–73
- Fossestol, K. (2015) “Managing institutional complexity in public sector reform: hybridization in front-line service organizations”, <https://doi.org/10.1111/padm.12144>
- Fransen, L. (Settembre 2015) “The politics of meta-*governance* in transnational private sustainability *governance*”, *Policy Sciences*, Vol. 48, No. 3, pp. 293-317
- Galesi, D. (2012) “Community *governance* between Techniques of Analysis and Decision-making Mediation”, *Franco Angeli, Salute e società: XI*, 1, p. 126-142
- Gastaldi, F. (2003) “Capitale sociale territoriale e promozione dello sviluppo locale”, *Franco Angeli, Archivio di studi urbani e regionali*, n. 76
- Griffiths, M., (2002) “The European Water Framework Directive: An Approach to Integrated River Basin Management”, *European Water Management Online*
- Hák, T., Janousková, S., Moldan B., (2016) “Sustainable Development Goals: A need for relevant indicators”, *Ecological Indicators* 60, 565–573
- Hartmann, T., Driessen, P., (2017) “The flood risk management plan: towards spatial water *governance*”, *J Flood Risk Management* 10, 145–154
- Heilmann, S., (2008) “Policy experimentation in China’s economic rise”. *Stud. Comp. Int. Dev.* 43 (1), 1–26. <https://doi.org/10.1007/s12116-007-9014-4>.
- Henk Wolters, H., & al., (2006) “Social Learning in Water Management: Lessons from the HarmoniCOP Project”, European Water Association (EWA)
- Hinna, A., Scarozza, D., Rotundi, F., (2018) “Implementing Risk Management in the Italian Public Sector: Hybridization between Old and New Practices”, *International Journal of Public Administration*, 41:2, 110-128
- Howard, L., (2008) “*Metagovernance* of participatory water reform in NSW”, The Australian Sociological Association (TASA) Conference - Melbourne, VIC, Australia,

Huitema, D. & Meijerink, S., (2009) “Policy dynamics in Dutch water management: analyzing the contribution of policy entrepreneurs to policy change” In: Huitema, D., Meijerink, S. (Eds.), *Water Policy Entrepreneurs. A Research Companion*

to *Water Transitions Around the Globe*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, pp. 349–368.

Huitema, D., & al., (2009) “Adaptive Water *Governance*: Assessing the Institutional Prescriptions of Adaptive (Co-) Management from a *Governance* Perspective and Defining a Research Agenda”, *Ecology and Society*, Vol. 14, No. 1

Ieraci, G. (2002) “*Governance*. Un punto di vista anticonformista”, *Franco Angeli, Sociologia urbana e rurale* n. 68, 2002

Jessop, B. (2002) “*Governance* and *Metagovernance*: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony” Preprint of a chapter in Henrik Bang, ed., *Governance as Social and Political Communication*, Manchester: Manchester University Press, 101-116

Jessop, B. (2004) “Multilevel *Governance* and Multilevel *Metagovernance*. Changes in the EU as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood”, *Oxford University Press*, pp 49-74

Jessop, B. (2011) “*Metagovernance*”, *ResearchGate*, DOI: 10.4135/9781446200964.n8

Jessop, B. (2016) “Territory, Politics, *Governance* and Multispatial *Metagovernance*”, *Territory, Politics, Governance*, Vol. 4, No. 1, 8–32, <http://dx.doi.org/10.1080/21622671.2015.1123173>

Jochim, A. E. & May, P. J. (2010) “Beyond Subsystems: Policy Regimes and *Governance*”, *The Policy Studies Journal*, Vol. 38, No. 2

Jouni, P., (2007) “Institutions and environmental *governance*: a reconceptualization., *Ecological Economics*” 63, 2007, 93-103

Kapfudzaruwa, F. & Sowman, M. (2009) “Is there a role for traditional *governance* systems in South Africa’s new water management regime?” *Water South Africa* 35 (5), 683–692.

Kates, R. W., Parris, T. M., Leiserowitz, A. A. (2005) “Editorial -What Is Sustainable Development? Goals, Indicators, Values, and Practice”, *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, Volume 47, 2005

Kemp, R., Parto, S., (2005) “*Governance* for sustainable development: moving from theory to practice”, *Int. J. Sustainable Development*, Vol. 8, Nos. 1/2,

Kjaer, M. A., (2011) “Rhodes’ contribution to *governance* theory: praise, criticism, and the future *governance* debate”, *Public Administration* Vol. 89, No. 1, 2011 (101-113)

Klijn, E.H., Edelenbos J., Steijn B., “Trust in *governance* networks; its impact and

- outcomes”, *Administration and Society*, vol 42 (2): 193-221
- Klijn, E-H., Edelenbos, J., Steijn B. (2010) “Trust in *Governance Networks: Its Impacts on Outcomes*”, *Administration & Society*, 42(2) 193–221 © SAGE Publications
- Kobourov, S. G. (2013) “Force-Directed Drawing Algorithms”, In book: *Handbook of Graph Drawing and Visualization*, CRC Press, Roberto Tamassia
- Kooiman, J. & Jentoft S., (2009) “Meta-governance: values, norms and principles, and the making of hard choices”, *Public Administration* Vol. 87, No. 4, (818–836)
- La Cour, A. & Andersen, A.N. (2016) “*Metagovernance as strategic supervision*”, *Public Performance & Management Review*, 39, 905–925, 2016
- Lemos, M. C. & Agrawal, A., (2006) “*Environmental governance*”, *Annu. Rev. Environ. Resour.* 31:297–325
- Loorbach, D., (2010) “Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based *Governance Framework*”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 23, No. 1, (pp. 161–183).
- Luhmann, N., (2000) “Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives”, in Gambetta, Diego (ed.) *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, electronic edition, Department of Sociology, University of Oxford, chapter 6, pp. 94-107
- Mees, H.L.P., Driessen, P.P.J., Runhaar, H.A.C., (2014) “Legitimate adaptive flood risk *governance* beyond the dikes: the cases of Hamburg, Helsinki and Rotterdam” *Reg. Environ. Change* 14 (2), 671–682. <https://doi.org/10.1007/s10113-013-0527-2>.
- Meinzen-Dick, R., (2007) “Beyond panaceas in water institutions”, *PNAS*, vol. 104, n. 39, 15200- 15205
- Meuleman, L. (2008) *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets*, Physica Verlag
- Meuleman, L. (2010) “The Cultural Dimension of *Metagovernance: Why Governance Doctrines May Fail*”, *Springer, Public Organiz Rev*, 10:49–70
- Mitchell, B., (2005) “Integrated water resource management, institutional arrangements, and land-use planning”, *Environment and Planning*, volume 37, pages 1335 - 1352
- Mollerig, G. (2001) “The Nature of Trust: From Georg Simmel to a Theory of Expectation, Interpretation and Suspension” *Sociology* Vol. 35, No.2, pp.403-420. Printed in the United Kingdom © BSA Publications Limited
- Moore, S.M., (2017) “The political economy of flood management reform in China” *Int. J. Water Resour. Dev.* 1–12. <https://doi.org/10.1080/07900627.2017.1348937>.
- Mostert, E., (2003) “The European Water Framework Directive and water management research”, *Physics and Chemistry of the Earth* 28, 523–527



Mouzelis N., (2010) “Habitus e riflessività: ristrutturare la teoria della pratica di Bordieau”, *Franco Angeli, Sociologia e politiche sociali*, vol. 13, 1, pp. 67-77.

Movik, S., (2011) “Allocation discourses: South African water rights reform. *Water Policy*” 13 (2), 161–177. <https://doi.org/10.2166/wp.2010.216>.

Nederhand, J., Bekkers, V., Voorberg W. (2016) “Self-Organization and the Role of Government: How and why does self-organization evolve in the shadow of hierarchy?”, *Public management review*, volume 18

Neto, S., (2016) “Water governance in an urban age”, *Utilities Policy* 43, 2016, 32-41

Newig, J., Kochskämper, E., Challies, E., Jager, N.W., (2016) “Exploring governance learning: how policymakers draw on evidence, experience and intuition in designing participatory flood risk planning”. *Environ. Sci. Policy* 55, 353–360. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.07.020>.

OECD (2018), “Implementing the OECD Principles on Water Governance: Indicator Framework and Evolving Practices”, *OECD Studies on Water*, OECD Publishing, Paris.

Ollson, P., Folke, C., Berkes, F., (2004) “Adaptive Comanagement for Building Resilience in Social-Ecological Systems”, *Environmental Management* Vol. 34, No. 1, pp. 75–90

Orlandini, G. (1906), *Il Veneto Magistrato alle Acque*, A. Pellizzato, Venezia

Ostrom, E. & Cox, M., (2010) “Moving beyond panaceas: a multi-tiered diagnostic approach for social-ecological analysis”, *Environmental Conservation*, doi:10.1017/S0376892910000834

Pahl-Wostl, C, Becker, G., Knieper, C., and Sendzimir, J., (2013) “How Multilevel Societal Learning Processes Facilitate Transformative Change: A Comparative Case Study Analysis on Flood Management”, *Ecology and Society* 18(4): 58. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-05779-180458>

Pahl-Wostl, C., (2002) “Towards sustainability in the water sector – The importance of human actors and processes of social learning”, *Aquat. Sci.* 64, 394–411

Pahl-Wostl, C., (2006) “The Importance of Social Learning in Restoring the Multifunctionality of Rivers and Floodplains”, *Ecology and Society*, Jun 2006, Vol. 11, No. 1

Pahl-Wostl, C., (2007) “Transitions towards adaptive management of water facing climate and global change”, *Water Resour Manage*, 21:49–62

Pahl-Wostl, C., (2009) “A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes”, *Global Environmental Change*, Volume 19, Issue 3, Pages 354-365

Pahl-Wostl, C., (2017) “An Evolutionary Perspective on Water *Governance*: From Understanding to Transformation”, *Water Resour Manage* (2017) 31:2917–2932

Pahl-Wostl, C., (2019) “The role of *governance* modes and meta-*governance* in the transformation T towards sustainable water *governance*”, *Environmental Science and Policy* 91, 6–16

Pahl-Wostl, C., Craps, M., Dewulf, A., Mostert E., Tabara D., Taillieu T., Social (2007) Learning and Water Resources Management, *Ecology and Society* , Dec 2007, Vol. 12, No. 2

Pahl-Wostl, C., Knieper, C., (2014) “The capacity of water *governance* to deal with the climate change adaptation challenge: Using fuzzy set Qualitative Comparative Analysis to distinguish between polycentric, fragmented and centralized regimes”, *Global Environmental Change* 29, 139–154

Pahl-Wostl, C., Lebel, L., Knieper, C., Nikitina E., (2012) “From applying panaceas to mastering complexity: Toward adaptive water *governance* in river basins”, *Environmental Science & Policy* 23, 24-32

Pahl-Wostl, C., Möltgen, J., Sendzimir, J., Kabat P., “New methods for adaptive water management under uncertainty – The NeWater project”

Pahl-Wostl, C., Sendzimir, J., Jeffrey, P., Aerts, J., Berkamp, G., Cross, K., (2007) “Managing Change toward Adaptive Water Management through Social Learning”, *Ecology and Society* , Dec 2007, Vol. 12, No.

Pahl-Wostl, C.; Downing, T.; Kabat, P.; Magnuszewski, P.; Meigh, J.; Schuter, M.; Sendzimir, J.; Werners, S.. (2005) “Transition to adaptive water management: The NeWater project”. Osnabruck, Germany, Institute of Environmental Systems Research, University of Osnabruck, 19pp.

Pasqui, G. (2003) “Il capitale sociale oltre la prossimità. Reti sociali e reti di *governance*”, *Franco Angeli, Archivio di studi urbani e regionali*, n. 76, 2003

Pellegrini, E., Bortolini, L., Defrancesco, E., (2019) “Coordination and Participation Boards under the European Water Framework Directive: Different Approaches Used in Some EU Countries”, *Water*, 11, 833; doi:10.3390/w11040833

Perulli, P. & Garavaglia, L. (2006) “La pianificazione strategica e le reti di città”, *Franco Angeli, Studi organizzativi* n. 2, 2006

Pirson, M. & Turnbull, S., (2011) “Toward a more humanistic *Governance* Model: Network *Governance* Structures”, *Journal of Business Ethics*, Vol. 99, No. 1, pp. 101-114

Prandini, R. (2007) “Servizi relazionali sussidiari e (meta)riflessività. Il caso del ‘Giocoamico’ di Parma”, *Sociologia e Politiche sociali*, 10, 3., 2007.

- Ramiro, B., Lubell, M., (2016) “Understanding What Shapes a Polycentric *Governance* System”, *Public Administration Review*, Vol. 76, Iss. 5, pp. 738–751
- Ranjay, G. (September–October 2008) “Interorganizational Trust, *Governance* Choice, and Exchange Performance”, *Organization Science*, Vol. 19, No. 5, pp. 688–708
- Raudla R., (2010) “Governing budgetary commons: what can we learn from Elinor Ostrom?”, *Eur J Law Econ*, 30:201–221
- Rhodes, R.A.W, (1996) “The New *Governance*: Governing without Government”, *Political studies*, XLIV. 652-667
- Rhodes, R.A.W. (2007) “Understanding *Governance*: Ten Years On”, *Organization Studies*, 28, 8, 1243–64.
- Roberts, N. (2001) “Wicked problems and network approaches to resolution”, *The international Public Management Review*
- Rosenau, N. J. & Czempiel, E. (1992) *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge University Press
- Rotmans, J., Loorbach, D., (2009) “Complexity and Transition Management”, *Journal of Industrial Ecology*, DOI: 10.1111/j.1530-9290.2009.00116.x
- Rullani, E. (2008) “Il potere e le reti: rigenerare appartenenze e identità nel governo del territorio”, *Franco Angeli: Sociologia del lavoro*, pp. 43-79
- Rusconi, A. e Ventrice P. (2001), *Magistrato alle acque. Lineamenti di storia del governo delle acque venete*, DEI, Roma
- Sancino, A. (Febbraio 2016) “The Meta Co-production of Community Outcomes: Towards a Citizens' Capabilities Approach”, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 27, No. 1, pp. 409-424
- Sanford, V. Berg, (2016) “Seven elements affecting *governance* and performance in the water sector”, *Utilities Policy* 43, 4-13
- Schreiner, B., (2013) “Why Has the South African National Water Act Been so Difficult to Implement? *Water Alternat.* 6 (2), 239–245.
- Sorensen, E. & Torfing J. (2009) “Making *governance* networks effective and democratic through *metagovernance*”, *Public Administration*, Vol. 87, No. 2, pp. 234–258
- Sorensen, E. & Torfing, J. (2017) “Metagoverning Collaborative innovation in *Governance* networks”, *American Review of Public Administration*, Vol. 47 (7), pp. 826-839
- Sorensen, E. (2014) “The *metagovernance* of public innovation in *governance*

networks, Paper to be presented at the Policy & Politics conference, in Bristol, 16– 17 of September 2014

Sorensen, E. (March 2006) “*Metagovernance: The changing role of politicians in Processes of Democratic Governance*”, *American Review of Public Administration*, Volume 36 Number 1, pp. 98-114

Sørensen, M.P., Christiansen, A. (2014) “Ulrich Beck: An Introduction to the Theory of Second Modernity and the Risk Society” In: Beck U. (eds) Ulrich Beck. SpringerBriefs on Pioneers in Science and Practice, vol 18. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-04990-8\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-04990-8_2)

Steurer, R. (2013) “Disentangling *governance*: a synoptic view of regulation by government”, *Policy sciences*, volume 46, pp. 387–410

Tallacchini, M. (2005) “Scienza, politica e diritto: il linguaggio della co-produzione”, *Franco Angeli, Sociologia del diritto* n. 1, 2005

Tippett, J., Searle, B., Pahl-Wostl, C., Rees, Y.,(2005) “Social learning in public participation in river basin management—early findings from HarmoniCOP European case studies”, *Environmental Science & Policy*, 8, 287–299

Torfin, J., Peters, G. B., Pierre, J., Sorensen E., (2012) *Interactive governance. Advance the paradigm*, Oxford University Press

Tortajada, C., (2010) “Water Governance: Some Critical Issues”, *International Journal of Water Resources Development*, 26:2, 297-307, DOI: 10.1080/07900621003683298

Treib, O., Bähr, H., Falkner, G., (2007) “Modes of *governance*: towards a conceptual clarification”, *Journal of European Public Policy*, 14:1, 1-20, DOI: 10.1080/135017606061071406

Trommel, W. (2020) “Good Governance as Reflexive Governance: In Praise of Good Collegueship”, *Public Integrity*, 22:3, 227-235

Van der Brugge, R., Rotmans, J, Loorbach, D., (2005) “The transition in dutch water management”, *Reg Environ Change*, 5: 164–176 DOI 10.1007/s10113-004-0086-7

Van Dijk, J., Van der Vlist, M., Van Tatenhove, J., (2011) “Water assessment as controlled informality”, *Environmental Impact Assessment, Review* 31, 112–119

Velotti, L., Botti, A., Vesci, M., (2012) “Public-private partnership and network *governance*: What are the challenges?”, *Taylor and Francis Group, Public Performance & Management Review*, Vol. 36, No. 2, pp. 340- 365

Venneri, E., (2013) “La ragionevolezza interpretativa della pianificazione sociale: il valore della riflessività”, *Studi di Sociologia*, Anno 51, Fasc. 2, pp. 95-118

Venturi, P., Zandonai, F., (2016) *Imprese ibride. Modelli d'innovazione sociale per rigenerare valore*, Egea

Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., Tummers, L. G., (2015) “A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey”, *Public Management Review*, Vol. 17, No. 9, 1333–1357, <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>

Werbelloff, L. & Brown, R. R.. (2016) “Using Policy and Regulatory Frameworks to Facilitate Water Transitions” *Water Resour Manage*, 30:3653–3669

Wiesel, F., Modell, S. (2014) “From New Public Management to New Public Governance? Hybridizations and implications for Public Sector Consumerism”, *Financial Accountability & Management*, 30(2), May 2014, 0267-4424

Xia, C. & Pahl-Wostl, C., (2012) “Understanding the development of flood management in the middle Yangtze River”. *Environ. Innov. Soc. Transit.* 5 (0), 60–75. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2012.10.001>.

Yang, K., (2007) “Responsiveness in Network Governance: Revisiting a Fundamental Concept: Symposium”, Taylor and Francis Group, *Public Performance & Management Review*, Vol. 31, No. 2, pp. 131-143

Yu, H.H., Edmunds, M., Lora-Wainwright, A., Thomas, D., (2016) “Governance of the irrigation commons under integrated water resources management – a comparative study in contemporary rural China”. *Environ. Sci. Policy*, 55 (Part 1), 65–74. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.08.001>.

Zeijl-Rozema, A., Cörvers, R., Kemp, R., “Governance for sustainable development: a framework”, Paper for Amsterdam Conference on “Earth System Governance: theories and strategies for sustainability”, 24-26 May 2007

## **Sitografia**

Camera dei Deputati <http://www.camera.it/>

Città Metropolitana di Venezia [www.provincia.venezia.it/](http://www.provincia.venezia.it/)

Commissione Europea <https://ec.europa.eu/commission/>

Governo Italiano <http://www.governo.it/>

Ministero Infrastrutture e Trasporti <http://www.mit.gov.it/>

Provveditorato OO.PP. Triveneto <http://provveditoratovenetia.mit.gov.it/>

Regione del Veneto <https://www.regione.veneto.it/>

Senato della Repubblica <http://www.senato.it/home>

Unione Europea <https://europa.eu/european-union/>