



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale
in Governance delle Organizzazioni Pubbliche

Tesi di Laurea

***Water governance, dalla teoria alla pratica:
il caso della salvaguardia
della laguna di Venezia***

Relatore

Ch. Prof. Giovanni Bertin

Correlatore

Ch. Prof. Luca Corazzini

Laureando

Alessia Dianese

Matricola 851270

Anno Accademico

2021 / 2022

*A Venezia:
la mia città,
il mio porto sicuro,
la mia casa.*

Indice

Introduzione	5
Capitolo 1: <i>Governance, meta-governance</i> e ibridazione	7
1.1. Cambiamenti della metà del secolo scorso: dal governo alla <i>governance</i>	7
1.2. Cos'è la <i>governance</i> ?	10
1.3. Processi di integrazione, <i>governance</i> integrata e <i>meta-governance</i>	14
1.4. Mercato, gerarchia e reti	17
1.6. Autorità, fiducia e capitale sociale	23
1.7. La soluzione ibrida	29
Capitolo 2: La <i>governance</i> dell'acqua in Olanda e in Inghilterra	33
2.1. Water <i>governance</i> : l'acqua come risorsa	33
2.1.1. I Principi dell'OCSE sulla <i>governance</i> dell'acqua	36
2.2. Water <i>governance</i> : l'acqua come ambiente	40
2.3. Il primo caso studio: l'Olanda	43
2.3.1. <i>Excursus</i> storico	44
2.3.2. Il fallimento della gerarchia	49
2.4. Il secondo caso studio: le barriere del Tamigi	53
2.4.1. <i>Excursus</i> storico	53
2.4.2. La <i>governance</i> dell'acqua in Inghilterra	57
Capitolo 3: Il caso della salvaguardia della laguna di Venezia: panorama di governo e metodologia della ricerca	61
3.1. Contesto di ricerca: Venezia e la sua laguna	61
3.1.1. La <i>governance</i> della laguna di Venezia attraverso i secoli	63
3.1.2. Comparazione Olanda-Londra-Venezia	69
3.2. L'ambito di ricerca	70
3.3. Le ipotesi della ricerca	75
3.4. La metodologia della ricerca	76
3.4.1. Lo strumento: l'intervista	79
3.4.2. La popolazione in esame	82

Capitolo 4: L’Autorità <i>ex lege</i> 104/2020	83
4.1. Prima ipotesi di ricerca: analisi normativa	83
4.2. Seconda ipotesi di ricerca: perché l’Autorità non è ancora stata implementata?	90
4.2.1. Gli aspetti positivi e negativi dell’art. 95 della L. 104/2020	90
4.2.2. Le cause sottese alla mancata implementazione della L. 104/2020	100
4.3. Conclusioni: analisi normativa dal punto di vista degli esperti	102
Conclusioni	104
Postfazione	107
Indice delle figure	109
Bibliografia	110
Sitografia	116

Introduzione

La gestione degli affari comuni quale campo di azione della *governance* vede al centro del processo la creazione di meccanismi di governo basati sull'interazione di una molteplicità di decisori che si influenzano reciprocamente. Nello specifico caso della *water governance*, gli *stakeholder* collaborano tra di loro per determinare i sistemi politici, sociali, economici e amministrativi che influenzano l'uso e la gestione dell'acqua.

Nel primo capitolo, quindi, il presente elaborato si prefigge l'obiettivo di delineare le caratteristiche della *governance* e della *meta-governance* fino a spiegare, dopo aver descritto le più comuni modalità governative (ovvero mercato, gerarchia e reti) e le diverse risorse a queste correlate (vale a dire autorità, fiducia e capitale sociale), quali sono le peculiarità dell'ibridazione.

In un secondo passaggio verranno descritte le caratteristiche della *water governance*, dando quindi una definizione di gestione dell'acqua come risorsa e di gestione dell'acqua come ambiente. Saranno poi presentati due casi studio e in particolar modo saranno analizzati il governo dell'acqua in Olanda e a Londra - territori tanto arricchiti quanto minacciati dalla forza del mare - e le problematiche connesse all'amministrazione di questi luoghi.

Nel terzo capitolo verrà quindi dato spazio alla definizione del contesto di ricerca, facendo un *excursus* storico attraverso i secoli e descrivendo le caratteristiche morfologiche e governative della laguna di Venezia. Saranno poi definiti l'ambito di ricerca – rappresentato dal precedente studio svolto dall'Università Ca' Foscari in collaborazione con il Provveditorato alle Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia -, le ipotesi della ricerca – ovvero un'analisi del testo normativo istituyente l'Autorità per la Laguna di Venezia e una ricerca applicata per definire le cause della mancata implementazione della L. 104/2020 -, e la metodologia della ricerca – composta dalla definizione dello strumento di indagine utilizzato e dalla descrizione della porzione di popolazione presa in esame.

Nel quarto ed ultimo capitolo verranno pertanto presentati i risultati della ricerca volta allo studio dell'esemplificativo caso di *water governance* italiana, condotta analizzando il ruolo assunto (o che dovrebbe essere assunto) dall'Autorità per la Laguna

di Venezia istituita dalla legge n. 104 del 14 agosto 2020. In particolar modo sarà esposta un'analisi normativa suddivisa in quattro macroaree che andranno a paragonare gli aspetti teorici del presente elaborato con il caso pratico presentato; verranno successivamente descritti gli esiti della ricerca empirica, svolta con il contributo di una decina di esperti qualificati operanti nell'ambito lagunare; e infine sarà effettuato un breve parallelismo tra l'analisi normativa descritta come prima ipotesi di ricerca e le interviste eseguite a completamento della seconda ipotesi di ricerca.

Capitolo 1: *Governance, meta-governance* e ibridazione

1.1. Cambiamenti della metà del secolo scorso: dal governo alla *governance*

Definire le dinamiche sociali dei sistemi complessi e i relativi processi di governo è un compito difficile. Nel corso del tempo sono stati tanti i termini con cui si è tentato di delimitare il campo di azione e le modalità di governo del mondo, arrivando alla consapevolezza che meri concetti quali mercato e gerarchia non sono sufficienti per spiegare il cambiamento sociale e politico verificatosi nella seconda metà del secolo scorso. Dagli anni '60, infatti, numerosi attori condividevano interessi nella definizione e nell'implementazione delle politiche pubbliche, tanto che la politica e il governo dell'epoca non erano più riconducibili all'idea di Stato. È in questo contesto che nasce e si sviluppa quindi il concetto di *governance*, un movimento che dissolve la compattezza di partiti e gruppi di interesse, archiviando principi quali sovranità e autorità, a favore invece di una regolazione policentrica e decentrata, che vede concetti quali cooperazione e condivisione come cardini fondamentali dell'azione del governo.

Entrando nello specifico, nel corso degli anni '80 e '90 i governi centrali avevano iniziato ad introdurre il managerialismo nel settore pubblico e ad appaltare compiti di fornitura di beni e servizi al settore privato, conducendo l'intero modo di definire e implementare le politiche pubbliche verso un punto di svolta: è in questo contesto che attori sociali diversi dallo Stato diventano promotori di obiettivi di carattere pubblicistico. Si crea così una sorta di divario tra Stato e società civile, all'insegna di una maggiore autonomia e interdipendenza organizzativa, che viene definito dagli studiosi dell'epoca come un processo di "svuotamento" dello Stato. La *governance* prevede quindi un allontanamento dalla gerarchia *top-down* proposta fino a quel momento dal governo centrale e contestualmente una limitazione della portata dell'intervento pubblico, cosicché gli attori non statali possano essere inclusi e possano apportare le loro conoscenze e interessi nel processo di *policy making*, con il fine ultimo di migliorare la qualità delle politiche pubbliche e l'efficacia della loro attuazione.

Accettare un simile cambiamento del potere socioeconomico all'interno di un sistema complesso significa accettare che le tradizioni e le credenze della società civile

venivano messe in discussione dai dilemmi che sorgono nei momenti di cambiamento. Secondo Roderick Arthur William Rhodes (1997), uno dei padri della ricerca sulla *governance* nonché uno dei primi studiosi che ha teorizzato i cambiamenti avvenuti nel settore pubblico, le tradizioni servono a spiegare come le regole, il potere e le norme sorgono e sostengono i modelli di governo all'interno di una società civile, mentre le credenze sono necessarie per capire il modo di agire e le conseguenti convinzioni che gli individui hanno. Le tradizioni sono quindi un insieme di teorie che consentono al soggetto che le possiede di agire e di mantenere determinate opinioni. Un dilemma invece si pone per un individuo o un'istituzione quando una nuova idea si oppone alle credenze esistenti, costringendolo a riconsiderare le tradizioni ad esse associate. Gli scienziati politici spiegano in questo modo come le persone siano spinte a riesaminare le loro convinzioni in seguito all'insorgere di dilemmi specifici, arrivando così, alla fine del XX secolo, a definire un nuovo modello di governo e una conseguente riforma della *governance*. In questo specifico contesto la società civile, infatti, attraverso l'uso della ragione, può apportare modifiche al *core executive* che lo Stato ha avuto fino a quel momento, tanto da influenzare il processo di definizione e attuazione delle politiche pubbliche. *Governance* è quindi anche questo: un processo di cambiamento che parte dalla modifica delle pratiche che sono state messe in atto fino a quel momento dal governo centrale, il quale non si trova più ad agire gerarchicamente, ma attraverso il coinvolgimento di diversi attori sociali.

Per comprendere appieno il mutamento è necessario fare riferimento all'analisi sociologica effettuata da Jan Kooiman (in Pavan e Padovani, 2003), un altro dei padri fondatori della prospettiva di *governance*, il quale concentra le sue ricerche sugli studi degli elementi, delle modalità e degli ordini che si trovano alla base delle nuove tecniche di governo e indaga sul come questi modelli siano la conseguenza dell'interazione tra gli attori sociali e politici. Kooiman definisce infatti la *governance* delle società contemporanee come interattiva, in quanto i governi iniziano ad assumersi le responsabilità a seguito degli sforzi realizzati dalla molteplicità di soggetti sociopolitici, pubblici o privati che siano. La *governance* di tipo interattivo è quindi l'insieme delle interconnessioni utili a risolvere i problemi sociali e a creare nuove opportunità per la società, compresa la formulazione e l'applicazione di principi che guidano le interazioni

e definiscono a livello legislativo le istituzioni che le abilitano e le controllano. Questi meccanismi di regolazione innovativi, che prevedono una natura multicentrica del potere, arrivano in risposta a quesiti che la società si era posta nel processo di modifica delle credenze e delle pratiche: lo sviluppo di un nuovo *background* caratterizzato da diversità, dinamicità e complessità non era più sufficiente a supportare le procedure tradizionali di regolamentazione politica.

Con il termine “diversità”, Kooiman fa riferimento alla pluralità di attori coinvolti nei processi di definizione e implementazione delle politiche pubbliche: la diversità risulta essere un mezzo per consentire agli *stakeholder* di interagire e scambiare informazioni per definire un’agenda politica attigua ai loro interessi. Non si guarda quindi più ad una centralità statale, bensì ad una pluralità di entità di tipo governativo, intergovernativo e privato che entrano in relazione tra di loro affinché i processi di *policy making* siano basati sull’eguaglianza, sulla trasparenza e sulla partecipazione.

In questo scenario la qualità dei processi di governo diventa dinamica: ci si sposta da interazioni gerarchiche che ruotavano attorno all’ente statale, ad una richiesta, da parte della diversità di soggetti precedentemente citata, di una maggiore attenzione pubblica e di una maggiore legittimità e chiarezza dell’azione svolta dal governo. Le credenze, le pratiche e le tradizioni possono essere quindi trasformate dall’interdipendenza tra i soggetti, portando di conseguenza ad un mutamento dei procedimenti governativi.

Infine, per “complessità” si intende la pluralità di interazioni che avvengono in modo diverso, a differenti livelli e con esiti distinti tra di loro. La regolazione governativa ha sempre differito a livello globale e a livello locale, ma con il mutare del contesto sociopolitico questi livelli diventano sempre più interconnessi tra di loro, richiedendo di porre una maggiore attenzione alla dimensione comunicativa e interattiva fra gli attori. Si sviluppano così tecniche innovative che riescono a cogliere la complessità e la conseguente multidimensionalità dei processi.

In uno scenario simile, nessun soggetto pubblico e nessun soggetto privato disponeva di quell’insieme di conoscenze e informazioni necessarie per affrontare sfide diversificate, dinamiche e complesse poste dalla società civile e per questo nessun soggetto aveva le capacità e il *know-how* utili per portare a termine in modo univoco ed efficiente gli obiettivi governativi. Era necessario quindi che le varie forme di governo fino ad allora conosciute, quali lo Stato, il mercato e la società, iniziassero ad interagire

tra di loro per appoggiare lo sviluppo di contesti diversi, dinamici e complessi. In questo modo si sviluppa un nuovo modello di *governance* che, attraverso la creazione di strutture interattive sociopolitiche, stimola la comunicazione fra i portatori di interesse, con l'obiettivo finale di rendere l'intervento politico e i processi di *decision finding* e *decision making* efficienti e legittimi.

1.2. Cos'è la *governance*?

Nonostante i suoi plurimi utilizzi all'interno di diverse discipline, il concetto di *governance* risulta essere indefinito, poiché tali materie si limitano solamente a delinearne il campo di intervento non chiarendo però quali sono le specifiche dinamiche che caratterizzano i processi di *policy making* (Bertin, 2009). È corretto, come anticipato precedentemente, riferirsi alla *governance* come ad un nuovo processo di governo o un nuovo metodo con cui la società viene governata, dal momento che il cambiamento dei meccanismi che connettono gli attori sociali e lo sviluppo della cultura e delle pratiche di sussidiarietà consentono di definire e realizzare le politiche pubbliche in modo innovativo.

È fondamentale effettuare quindi una distinzione tra *governance* e *government*: la prima vede una molteplicità di *stakeholder* interagire influenzandosi reciprocamente con l'unico scopo di creare un insieme di regole su cui si basa l'azione collettiva; il secondo invece comporta l'utilizzo di dinamiche di tipo gerarchico, in cui l'autorità e i processi di tipo sanzionatorio sono necessari per prendere e realizzare le decisioni (Bertin, 2009). L'essenza della *governance* nelle società moderne prevede il coinvolgimento di molti soggetti, gruppi e organizzazioni – governativi e non governativi - e ritiene che il singolo attore non abbia le conoscenze e il potenziale d'azione sufficienti per dominare in un particolare modello di governo. È solo tramite i processi partecipativi e i ragionamenti collettivi che è possibile individuare i principi fondamentali dell'azione pubblica, per poi decidere gli obiettivi da perseguire e i mezzi utili perché questi vengano raggiunti (Kooiman e Jentoft, 2009).

In letteratura sono presenti diverse definizioni di *governance*:

- “diverse tipologie di governo politico in cui sono impiegate modalità di guida non gerarchiche, come la persuasione e la negoziazione, e/o il coinvolgimento di attori pubblici e privati nella formulazione delle politiche” (Heritier, 2002, p. 185);
- “la *governance* si riferisce all’insieme di reti inter-organizzative e autorganizzate caratterizzate da interdipendenza, scambio di risorse, creazione di regole condivise e significativa autonomia dallo Stato” (Rhodes, 1997, p. 15);
- “la *governance* riguarda i quadri entro i quali i cittadini e i funzionari agiscono, entro i quali si svolge la politica e che modellano le identità e le istituzioni della società civile” (March e Olsen, 1995, p. 6);
- l’insieme delle modalità istituzionalizzate di coordinamento sociale necessarie per produrre e attuare regole collettivamente vincolanti o per fornire beni collettivi (Mayntz in Börzel e Risse, 2004).

Analizzando alcune delle definizioni che gli studiosi delle scienze sociali hanno tentato di dare alla nuova forma di regolazione policentrica e decentrata, è chiaro che il “*core business*” di questo processo di governo diventa quindi la gestione degli affari comuni, ovvero l’insieme di questioni rilevanti per la comunità e per i portatori di interessi pubblici e privati. I *main focus* risultano invece essere plurimi: spiccano, tra questi, la modalità di gestione del potere innovativa rispetto allo scenario precedente, le dinamiche di interconnessione che si instaurano fra gli attori sociali e il nuovo ruolo partecipativo che viene assegnato ai cittadini e alla società civile in generale.

Le relazioni di mutua-dipendenza sono tipiche dei processi di *governance*, e sono relazioni utili affinché gli *stakeholder* scambino continuamente le risorse e le conoscenze in loro possesso, con lo scopo di raggiungere i loro obiettivi e quelli dell’intero sistema. Esse consentono di considerare come fulcri del dibattito sviluppatosi attorno a questa nuova tematica diversi fattori, quali:

- la comunità;
- il rapporto fra il cittadino e lo Stato – in particolar modo nella definizione delle priorità di intervento e nel mantenimento di standard qualitativi elevati di democrazia;
- le dinamiche di negoziazione che connettono tutti i partecipanti ai processi di

policy making, e i processi di regolazione – di cui fanno parte i soggetti coinvolti e le risorse che vengono utilizzate (Bertin, 2009).

Continuando ad esaminare lo studio condotto da Rhodes (2007) e le innumerevoli esplicazioni del concetto di *governance*, è possibile tracciare i punti cardine di questa modalità di governo (cfr. Figura 1), che risultano quindi essere:

- interdipendenza tra organizzazioni, dal momento che, includendo anche attori non statali nei processi di decisione e definizione delle politiche pubbliche, i confini tra pubblico, privato e terzo settore diventano mutevoli e “opachi”;
- interazioni continue tra i partecipanti, causate dalla necessità di scambiare risorse e negoziare obiettivi condivisi;
- definizione delle regole di coordinamento, radicate nella fiducia e condivise dalla rete di attori che prende parte al processo di *decision making*;
- autonomia dallo Stato, garantita dalla capacità di autorganizzazione, nonostante questo abbia il potere di supervisione.

Figura 1: I punti cardine della *governance*



La *governance* viene quindi vista come il *locus amoenus* dei processi: gli attori partecipano alla formulazione e all'implementazione di un insieme di politiche pubbliche che non contrastano in alcun modo con i loro interessi individuali, dal momento che il pluralismo di questo nuovo metodo di governo non prevede l'utilizzo di pregiudizi politici e progetti di gestione degli affari comuni in tensione fra di loro, ma una cooperazione orizzontale, reticolare e negoziale.

Alcune manifestazioni di *governance* si hanno così a livello internazionale, con la necessità, sorta in seguito allo sviluppo di nuove superpotenze nel secondo dopoguerra, di governare le relazioni tra Stati tramite la compartecipazione e, a livello locale, con l'introduzione di procedure e istituzioni partecipative, in modo tale da sfumare la linea di confine che fino a quel momento separava la sfera pubblica da quella privata (Mastropaolo, 2018).

Partendo invece dalla precedentemente citata definizione fornita da Renate Mayntz (2004), una sociologa tedesca riconosciuta principalmente per il suo studio approfondito di società e organizzazioni, la *governance* può essere considerata come l'insieme delle modalità di coordinamento che portano alla definizione e implementazione di norme, oppure che vengono utilizzate per fornire beni di carattere collettivo. Secondo Mayntz il nuovo processo di governo consiste quindi sia in struttura che in processo.

Con il termine struttura si fa riferimento ai soggetti e alle istituzioni facenti parte della costellazione di attori che ruota intorno al governo della società, ovvero lo Stato, i sistemi di concorrenza e i sistemi di negoziazione – questi ultimi costituiti da attori pubblici e privati.

La *governance* come processo invece individua le modalità di coordinamento attraverso le quali i partecipanti ai processi di *policy making* si impegnano nella normazione e nella fornitura di beni a carattere collettivo. Il coordinamento può essere di tipo gerarchico o di tipo non gerarchico: il primo assume la forma di decisioni autoritarie con prese di legittimità e si basa su relazioni di dominio e subordinazione, con conseguente poca autonomia da parte degli attori subordinati; il secondo invece si basa sull'impegno volontario, sulla risoluzione dei conflitti di interesse mediante negoziazione e sul rispetto delle norme condivise, partendo dal presupposto che nessun attore è soggetto ai comandi degli altri. Quest'ultimo genere di coordinamento ruota attorno a cardini

fondamentali quali la consultazione, la cooptazione, la co-regolamentazione e la coproduzione: è grazie a questi principi che il coinvolgimento di attori non statali nella definizione delle politiche pubbliche permette non solo di attingere alle loro risorse finanziarie e al loro *know-how*, ma aiuta a garantire un'attuazione efficace della politica, rendendo in tal modo il processo di *governance* legittimo.

1.3. Processi di integrazione, *governance* integrata e *meta-governance*

Essendo difficile ritrovare nella realtà le modalità di coordinamento delle varie strutture di governo istituzionalizzate - gerarchia, sistemi di negoziazione e sistemi di concorrenza - è possibile vedere nella *governance* uno strumento di integrazione di questi diversi meccanismi di regolazione (Börzel e Risse, 2010). Tale processo segna quindi una sorta di trapasso: viene messo in secondo piano il tradizionale metodo governativo statale, per orientarsi verso un'ibridazione fra la sovranità dello Stato, la concorrenza del mercato e l'interesse verso la comunità che è tipico del terzo settore. L'integrazione prevista dalla *governance* si sviluppa in seguito alla necessità di unire meccanismi di controllo governativo e non governativo, in modo tale da rendere possibile la sussistenza sullo stesso piano di procedure di regolazione attuate tramite il controllo - svolto principalmente dagli enti di tipo statale - e procedure di regolazione autonome - che prevedono la definizione da parte della collettività sia di norme utili a perseguire una propria identità individuale, sia di processi di "vigilanza" necessari per il riconoscimento di comportamenti opportunistici (Halpern, 2008).

In considerazione di quanto detto, è possibile affermare che la *governance* si prefigga di integrare le procedure di regolamentazione già esistenti nei sistemi complessi con un duplice scopo: conciliare autorità locale e centrale attraverso un sistema di *governance* multilivello, che permette un accrescimento dell'autonomia decisionale degli attori; e coinvolgere i portatori di interesse nella definizione delle priorità di intervento e nell'attuazione delle scelte collettive secondo una logica *multistakeholder* (Bertin, 2009). Le politiche pubbliche, dunque, non possono prescindere dal coinvolgimento di quegli attori pubblici e privati, individuali e collettivi, che operano a stretto contatto con i territori e che riescono quindi a mobilitare la collettività nella realizzazione di progetti concreti.

Un processo di tipo integrato, infatti, garantisce opportunità di sviluppo sociale quando si basa sulla negoziazione e sulla condivisione: in questo contesto, gli *stakeholder* hanno la possibilità non solo di acquisire più autonomia e importanza nei processi di *policy*, ma anche di apportare interessi, conoscenze, risorse finanziarie e strategie utili per il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal sistema sociale.

L'integrazione tra i soggetti facenti parte dell'arena di *governance*, l'integrazione tra i meccanismi di regolazione tipici dello Stato, del mercato e della società civile e l'integrazione tra i vari livelli gerarchici precedentemente esistenti diventano così i cardini fondamentali della *governance*.

Contestualmente alla crescita dell'importanza del ruolo assunto dall'attore sociale e alla creazione di reti di relazione e collaborazione, si verifica una sorta di crisi del monopolio pubblico e la conseguente incapacità dei processi di governo di tipo gerarchico di attuare in modo indipendente le politiche pubbliche (Bertin, 2009). Lo Stato perde di conseguenza il suo carattere di sovrano per diventare uno dei soggetti che partecipa al cambiamento, sostituendo le tradizionali connessioni verticali - caratterizzate da dinamiche autoritative di tipo *top-down* -, con connessioni di tipo orizzontale - orientate alla cooperazione e alla coproduzione grazie a dinamiche di tipo *bottom-up*.

Tuttavia, la concretizzazione di processi di *governance* come questi riscontrano alcune difficoltà: *in primis* la burocrazia e gli apparati governativi sono da sempre stati caratterizzati da una sorta di staticità e resistenza al cambiamento, così come evidenziato da Crozier (in Bonazzi, 2001) nel corso dei suoi studi. Il sociologo e politologo francese, infatti, osservava che l'incapacità di trasformazione è un connotato intrinseco al modo di essere tipico delle organizzazioni burocratiche, tanto che queste non possiedono i mezzi necessari per poter correggere i propri errori al punto di far diventare le disfunzioni interne elementi essenziali per mantenere un equilibrio governativo. L'unica possibilità di seguire i cambiamenti della società civile è quindi data da eventi traumatici, una sorta di crisi, che ne ostacolano il consueto funzionamento, a favore invece di un forte intervento da parte degli apparati governativi. In secondo luogo, emergono numerosi *stakeholder* e gruppi di interesse che anziché guardare alla produzione di beni di tipo collettivo o pubblico, cercano di incrementare il loro profitto

individuale concentrandosi sui beni privati.

Nasce così il dubbio tra gli studiosi (Bovaird in Bertin, 2005) su quale sarà il tipo di *governance* a cui si andrà incontro, e le quattro macro-soluzioni risultano essere le seguenti:

- una *governance* totalmente gerarchica, che ruota attorno alla regolazione pubblica e non prevede il coinvolgimento di attori privati;
- una *governance* in cui vi è la partecipazione da parte di enti governativi ma anche il coinvolgimento di enti non statali;
- una *governance* senza governo, che, al contrario delle precedenti, non vede coinvolto lo Stato a favore di una autoregolamentazione dei soggetti privati;
- una *governance* “all’ombra della gerarchia”, in cui lo Stato minaccia implicitamente o esplicitamente di imporre regole o leggi vincolanti agli attori privati con il fine ultimo di modificare i loro calcoli costi-benefici e ottenere così un accordo volontario orientato al soddisfacimento del bene comune piuttosto che di interessi particolaristici.

Nel tentativo di capire se nel contesto attuale i processi di regolazione esterna e di autoregolazione coesistono e sono complementari all’interno dei sistemi sociali complessi (o se invece sono due modalità di governo alternative), e cercando quindi di comprendere qual è il ruolo assunto dagli attori che svolgono questo genere di funzione (Rhodes, 2007), si sviluppa il concetto di *meta-governance*. Il termine è stato introdotto per la prima volta da Bob Jessop (1997), un accademico britannico che ha incentrato i suoi studi sulla teoria dello Stato e sull’economia politica, il quale ha definito la *meta-governance* nella sua eccezione più basilare e generale come “la *governance* della *governance*”. Nello specifico, questa forma di governo si riferisce al coordinamento di quelle strutture e di quelle pratiche che connettono e gestiscono le relazioni sociali interdipendenti tipiche della *governance*. La *meta-governance* non serve dunque a creare nuove forme contrattuali, ma è un modo per facilitare la collaborazione tra i portatori di interessi che operano nel settore pubblico, privato e del terzo settore: lo Stato, infatti, si trova a governare l’autoregolamentazione degli *stakeholder* e a indirizzare strategicamente le conoscenze e le risorse di questi ultimi verso la propria agenda politica (La Cour e Andersen, 2016). Meuleman (in Jessop, 2008, p. 27), studioso dei meccanismi di governo delle pubbliche amministrazioni, infatti definisce questo

processo “come la progettazione e la gestione di una miscela di gerarchie, reti e mercati”. In questo nuovo scenario, non solo le tradizionali modalità governative interagiscono tramite il coinvolgimento dei soggetti facenti parte dello Stato, dei sistemi di concorrenza e di quelli di negoziazione come accadeva nei normali processi di *governance*, ma rimane il coordinamento gerarchico tipico della pubblica amministrazione, cosicché quest’ultima possa definire le regole e mobilitare le risorse necessarie a facilitare la cooperazione inter-organizzativa. Il fulcro della questione non è più se gli attori devono collaborare tra di loro, ma con quali modalità devono farlo, ed a questo la *meta-governance* risponde dando allo Stato due possibilità complementari:

- i. creare uno spazio in cui gli attori possono interagire fra di loro apportando conoscenze e interessi, come è risultato necessario in seguito ai cambiamenti sociali avvenuti alla fine del secolo scorso;
- ii. assumere il ruolo da meta-governatore, tramite lo sviluppo di forme di governo che gli permettono di influenzare l’arena di *governance* senza però privare il mercato e la società civile delle loro responsabilità (La Cour e Andersen, 2016).

Alla luce di quanto emerso, è possibile affermare che il governo venga rafforzato dalla *meta-governance*: è necessaria una figura che guidi le scelte istituzionali e di *problem solving*, sia *ex ante* durante la presa delle decisioni, sia *ex post* tramite la valutazione delle attività di *governance* che sono state svolte (Kooiman e Jentoft, 2009), e questo ruolo viene ricoperto dall’ente statale.

1.4. Mercato, gerarchia e reti

Come già affermato precedentemente, la *governance* si basa sull’assunto che i sistemi sociali complessi siano costituiti dalla combinazione delle modalità governative di tutti gli attori pubblici e privati che operano all’interno dell’ordinamento. Si crea così un mix di processi di governo che non vede più lo Stato, il mercato e la società civile come tre papabili alternative, ma come meccanismi integrati di regolamentazione, dal momento che lo Stato stesso fa parte della società e assume un ruolo di regolatore nei confronti dei sistemi di concorrenza (Bertin, 2009).

Tutti questi tre soggetti sono caratterizzati da una propria strategia di coordinamento:

- lo Stato è da sempre costituito da un ordinamento sovrano, unitario e chiuso tipico della gerarchia, in cui i processi richiedono la determinazione continua delle dinamiche di potere e del ruolo assunto dai soggetti nella scala gerarchica;
- il mercato incentra il suo *core business* su attività di tipo opportunistico, condotte attraverso il perseguimento da parte di tutti gli attori di una propria *vision* e di una propria *mission* necessarie per accrescere unicamente il loro patrimonio, senza guardare alle necessità della collettività;
- la società civile invece si basa su legami istituzionali formali e informali tra il governo e gli enti privati, strutturati attorno a interessi di tipo condiviso. Vengono quindi costruite reti interdipendenti di attori, sviluppatasi in un clima di rispondenza fiduciaria e scambio generalizzato.

Una singola organizzazione, infatti, ha potere solo nella misura in cui ha la capacità di soddisfare i bisogni del suo ambiente lavorativo e nella misura in cui monopolizza tale capacità (Thompson in Rhodes, 1967). Per questo motivo, le organizzazioni:

- dipendono le une dalle altre poiché possiedono risorse differenti che devono essere scambiate affinché possano essere raggiunti gli obiettivi individuali;
- mantengono le loro alleanze interne tra individui, denominate coalizioni dominanti, che cooperano tra di loro per il raggiungimento di un fine comune, nonostante i processi decisionali dei singoli gruppi siano vincolati dalla collettività. Questa coalizione possiede un elevato grado di discrezionalità necessaria per stabilire quali sono le relazioni utili e quali invece quelle problematiche, e impiega strategie entro le norme sociali condivise per regolare il processo di scambio (Rhodes, 2007).

La cooperazione – intesa come condivisione di obiettivi, mezzi e fini - assume in questo contesto un ruolo fondamentale: non si guarda più alla competizione tra gli attori che premia il più forte a discapito degli altri come avveniva tipicamente nel mercato, ma si guarda alla capacità degli *stakeholder* di convergere verso finalità comuni pur partendo da punti di vista differenti.

Cooperare tuttavia non è un compito facile, considerato *in primis* il frazionamento del contesto sociale (che storicamente è sempre stato composto da una pluralità di soggetti ognuno con dei propri interessi individuali) e in secondo luogo l'emergente necessità di

un sistema normativo e culturale condiviso (imprescindibile affinché la cooperazione avvenga). È per questo che, a seguito dei cambiamenti avvenuti alla fine del XX secolo, i sistemi sociali sono mutati, facendo emergere, soprattutto tramite meccanismi *bottom-up*, modalità partecipative totalmente innovative.

In questo contesto assumono quindi rilevanza le reti relazionali tra individui e istituzioni, che diventano così l'input per dar vita a sistemi complessi ed efficaci di produzione di valore sociale. Si tratta di reti cooperative tematiche, che integrano non solo attori tra di loro simili per il tipo di organizzazione, per la modalità governativa o per il settore in cui operano, ma sono aperte al coinvolgimento di partecipanti con caratteristiche contrapposte; sono *network* che agiscono dal basso e che coinvolgono tutti gli attori della scala gerarchica verticale, così da definire obiettivi e soprattutto culture condivise; sono soluzioni reticolari che prevedono modalità organizzative orientate a valorizzare ciascun nodo di cui sono composte (Venturi e Zandonai, 2013).

È possibile affermare che i valori e le norme condivise e i processi di scambio si trovino dunque alla base delle relazioni che consentono la sussistenza della rete. Una rete, infatti, è per definizione un "insieme di nodi interconnessi" (Castells in Ammannati, 2002, p. 181) caratterizzati da interazioni e collaborazioni fra istituzioni governative differenti, "con il fine ultimo di realizzare un più rapido scambio di informazioni, un più efficace coordinamento di politiche e una più stretta collaborazione per la soluzione di problemi complessi" (Picciotto in Ammannati, 1996, p. 182).

Caratterizzate da flessibilità, dinamismo, capacità di inclusione ed esclusione di soggetti facenti parte di diversi livelli di governo, collaborazione e interdipendenza (Ammannati, 2008), le reti differiscono sia dal modello organizzativo stato-centrico che da quello tipico del mercato, i cui *main focus* non risultano essere il soddisfacimento di interessi collettivistici e la cooperazione.

Le reti hanno una duplice accezione: *in primis* si possono considerare come strumenti riflettenti le relazioni che si instaurano tra gli attori facenti parte dell'arena di *governance*, pubblici o privati che siano; in secondo luogo, la rete può essere vista come un'istituzione basata su un modello di coordinamento non gerarchico il cui fulcro è l'interazione pubblico-privato. L'obiettivo dei cosiddetti *policy network* è infatti il coinvolgimento, tramite un insieme di relazioni informali ma interdipendenti, dei vari

stakeholder nei processi di *decision finding* e *decision making*, cosicché si possano risolvere i problemi della collettività senza trascurare gli interessi dell'intero sistema (Ammannati, 2008). *Plus* di questa forma organizzativa sono indubbiamente la possibilità di riduzione dei costi - dal momento che le organizzazioni condividono le risorse a loro disposizione -, la trasparenza della struttura regolatoria - incrementata dall'adozione di norme compartecipate -, e un'integrazione di tipo decentrato - data dalla fusione dei diversi livelli di governo per la definizione di politiche comuni.

Le reti possono essere considerate il mezzo necessario sia alla creazione di una base culturale e organizzativa comune, che alla realizzazione di politiche integrate per la tutela dei diritti dei cittadini e della giustizia. Diverse tipologie di *policy network* vengono al giorno d'oggi utilizzate tanto per la regolazione dei mercati quanto per la definizione di politiche sociali, portando questo genere di modello organizzativo ad occuparsi di questioni legate "all'integrazione e alla formazione del mercato interno, alla riduzione dei deficit di esecuzione delle politiche comunitarie incentivando la collaborazione tra i diversi livelli, alla messa in atto di processi di convergenza delle regole e all'acquisizione di informazioni specifiche e rilevanti in ambiti altamente specializzati e caratterizzati da elevati livelli di rischio" (Ammannati, 2008, p. 188).

Esistono diversi tipi di rete, nati in base alla funzione che devono svolgere all'interno del sistema sociale complesso. Essi sono:

- le reti di istituzioni, come può essere ad esempio il Consiglio Superiore della Magistratura;
- le reti di esperti, formate per lo scambio di informazioni e *know-how* utili alla definizione di politiche per la collettività e all'adozione delle pratiche operative più efficienti per implementare tali politiche;
- le reti spontanee, nate dall'iniziativa volontaria dei partecipanti, come i *policy network* istituzionali;
- ed infine le reti formalizzate, istituite con atti normativi a livello nazionale o comunitario (Ammannati, 2008).

Un'altra suddivisione può essere effettuata osservando il grado di apertura e chiusura della rete e il grado di conflittualità presente all'interno dell'ordinamento. In tal caso

Davies (in Bertin, 2009), teorico politico e sociologo britannico, individua quattro differenti tipologie di strutture:

- i. reti aperte caratterizzate da elevati livelli di conflittualità, in cui gli attori che posseggono mappe cognitive diverse dalla collettività escono dal gruppo cosicché il gruppo stesso possa ritrovare stabilità;
- ii. reti chiuse in cui sono presenti dinamiche conflittuali, che vedono l'evoluzione del gruppo passare per la ridefinizione dei valori e delle norme condivise e la conseguente riduzione dei conflitti;
- iii. reti chiuse in cui i soggetti sono raramente in conflitto tra di loro, caratterizzate da una stabilità più elevata dal momento che i legami interni sono meno fragili e basati maggiormente sulla condivisione;
- iv. reti aperte fondate sul consenso, in cui devono essere regolate le relazioni degli attori interni al sistema e le relazioni del sistema stesso con l'esterno, e in cui vanno definite le modalità di condivisione delle mappe cognitive e delle regole.

È a seconda delle caratteristiche della rete che i conseguenti processi di governo si sviluppano, assumendo una forma di *governance* differente in base al modo in cui gli attori interagiscono tra di loro e con l'esterno.

Considerato quanto esplicito in merito ai *policy network*, è possibile affermare che le reti sono funzionali per due motivi: *in primis* permettono la creazione di legami stabili, dettati da una relazione tra i partecipanti basata sulla condivisione, sulla cooperazione e sul coinvolgimento; in secondo luogo questo genere di legami fondamentalmente durevoli consentono di osteggiare quei comportamenti opportunistici che si svilupperebbero invece in contesti, come quelli tipici del mercato, in cui gli attori sono orientati al perseguimento di interessi individuali. Sono i processi di controllo informale a contrastare lo sviluppo di comportamenti opportunistici, essendo in tal caso gli *stakeholder* stessi interessati a mantenere l'equilibrio che sussiste all'interno di queste relazioni reticolari - dal momento che ogni interesse individuale viene tenuto in considerazione nei processi di *policy making* -, ed essendosi sviluppato un sistema valoriale e normativo condiviso da tutti coloro che fanno parte dell'arena di *governance*. La verifica dell'adempimento delle leggi e l'esercizio dell'autorità, nel rispetto dell'ordinamento giuridico adottato, sono infatti responsabilità collettive, tanto che alla

mancata osservanza normativa consegue una disapprovazione da parte del gruppo e qualsiasi ammenda, anche se simbolica, comporta il rafforzamento dell'identità della rete e il consolidamento del sistema relazionale (Bertin, 2009).

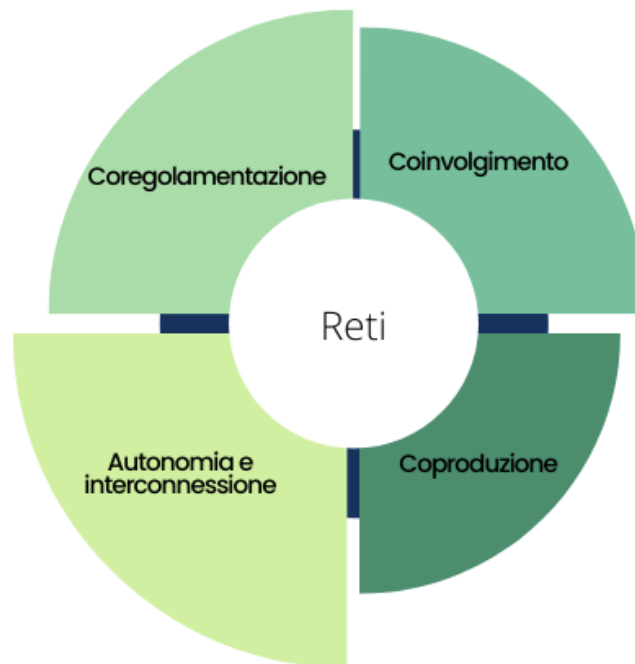
Se il mercato è caratterizzato da dinamiche di *self-interest* e dalla conseguente concorrenza che si instaura tra tutti i soggetti intenti a perseguire la propria *mission* e se la gerarchia è fondata sull'uso del potere e sull'ottemperanza assoluta delle regole, è possibile affermare, alla luce di quanto emerso precedentemente, che le reti siano contraddistinte da fiducia e diplomazia. Queste pongono infatti grande enfasi sui comportamenti cooperativi ed è fondamentale quindi che tra i membri vi sia un livello fiduciario molto elevato. Sebbene l'esercizio dell'autorità sia necessario che venga svolto in modo informale all'interno dei sistemi a rete cosicché vengano contrastati i comportamenti opportunistici, è altresì necessario che questa dimensione venga legittimata e utilizzata poco frequentemente, dal momento che ricorrendo troppo all'uso del potere si scoraggiano i comportamenti solidaristici tipici dei *policy network*. Di conseguenza, i valori e le norme che vengono condivisi, uniti alla possibilità di applicare sanzioni a coloro che le trasgrediscono, rendono l'ambiente diplomatico (e non prettamente autoritario) e consentono la sussistenza del complesso sistema relazionale.

L'esistenza delle reti richiede quindi la contestuale presenza di tre fattori: la fiducia, l'autorità e lo scambio. La fiducia, infatti, è fondamentale affinché gli attori mettano in gioco le loro risorse e le scambino tra di loro per raggiungere gli obiettivi condivisi; l'autorità, esercitata in modo equilibrato, consente di contrastare i comportamenti opportunistici e l'emergere del cosiddetto "*free-rider problem*", causato da coloro che beneficiano di beni e servizi senza contribuirvi in alcun modo; lo scambio, infine, permette di trovare soluzioni in modo rapido ai problemi sociali e di soddisfare i bisogni dell'intera collettività con il minor dispendio di costi possibile.

Dal momento che i modelli regolativi fondati sulle dinamiche tipiche del mercato e della gerarchia non consentono il pieno soddisfacimento delle politiche pubbliche volte a realizzare interessi comuni, i *policy network* possono essere considerati il *best case scenario* tra i vari processi di regolazione: la società post-moderna, caratterizzata da una serie di cambiamenti che hanno visto emergere gruppi di interessi autonomi ma

contemporaneamente interconnessi, necessitava di un ambiente di *governance* che tenesse in considerazione alcuni aspetti fondamentali nella produzione e nell'attuazione delle politiche, quali il coinvolgimento, la cooperazione e la co-regolamentazione (cfr. Figura 2). E questo è quanto è possibile trovare nei sistemi a rete.

Figura 2: I *main focus* dei sistemi a rete



1.6. Autorità, fiducia e capitale sociale

La *governance* tipica delle reti non è da considerarsi un modello di governo completo e universale, alternativo a quelli già esistenti, poiché queste non riescono a ridurre i deficit tipici dei sistemi sociali complessi. È necessaria, pertanto, l'implementazione un nuovo approccio che superi la netta suddivisione tra Stato, mercato e comunità, richiedendo un equilibrio tra gli elementi caratterizzanti questi tre processi regolativi: l'autorità, tipica dei sistemi gerarchici, la fiducia, elemento fondamentale nei sistemi di concorrenza, e il capitale sociale, tipico dei sistemi di negoziazione.

L'autorità, prevalente connotato degli ordinamenti con dinamiche di tipo coercitivo, è il principio tipico della sovranità statale, dal momento che le dinamiche di potere interne a questa struttura vedono lo Stato, unitario e chiuso, al centro dei processi di *policy* e gli altri attori, legati alla propria posizione nella scala gerarchica - tendenzialmente priva di autonomia decisionale - come semplici esecutori delle scelte adottate a livello centrale. Infatti, l'autorità, intesa come esercizio del potere legittimo, non ha valenza assoluta, ma dipende dal tempo, dallo spazio e dai soggetti connessi all'utilizzo di tale potere: questa viene conferita solamente dall'alto verso il basso, secondo un meccanismo *top-down* (legame con lo spazio), e deve essere accettata dai sottoposti (legame con i soggetti), perché, se non viene riconosciuta, è un mero esercizio di potere (Bertin, 2009).

Secondo Coleman (2005), con il termine autorità si intende la cessione volontaria dei diritti a decidere ed è proprio il carattere intenzionale di questa operazione che rende l'autorità legittima. Il trasferimento dei diritti può accadere per diversi motivi:

- i soggetti riconoscono che, a seguito della cessione, hanno più probabilità di vedere soddisfatti i loro interessi, secondo quindi una logica di soddisfacimento del *self-interest*;
- tutti gli attori presenti nel gruppo concedono l'esercizio del potere ai superiori e, di conseguenza, ogni soggetto sente di dover emulare il comportamento degli altri per senso di appartenenza;
- per obbligo o per mancanza di alternative da parte di chi esercita tale potestà.

L'autorità può essere di due tipi:

- i. congiunta, quando vi è omogeneità di valori tra chi delega e chi esercita tale autorità, ovvero chi definisce le norme ha lo stesso orientamento valoriale di chi deve eseguirle;
- ii. disgiunta, quando non sussiste una condivisione di ideali e vi è quindi una mera imposizione dall'alto.

Mentre l'autorità disgiunta è tipica della burocrazia, dal momento che i soggetti facenti parte della scala gerarchica condividono le azioni da svolgere ma non il sistema valoriale sotteso a tali azioni, l'autorità congiunta è tipica dei sistemi a rete, poiché la normativa viene sottoscritta da tutti i partecipanti e il potere viene esercitato da tutti con lo scopo di evitare l'insorgere di comportamenti opportunistici (Coleman, 2005).

La fiducia, considerata dall'economista scozzese Adam Smith come fulcro dell'esistenza dei mercati, è fondamentale nei processi di scambio. In linea generale, questa viene maturata nelle relazioni della prima infanzia, per poi espandersi al di fuori dei contesti familiari in cui ogni individuo agisce. La fiducia è quindi una dimensione essenziale della vita sociale, una sorta di condizione irrinunciabile per consentire l'interazione e l'esistenza della società: essa si trova infatti alla base della sicurezza della continuità della propria identità e dell'ambiente in cui gli individui agiscono.

Fiducia, secondo Giddens (1994, p. 42) - sociologo inglese che ha posto la riflessione sul cambiamento tra tradizione e modernità al centro dei suoi studi -, significa "confidare nell'affidabilità di una persona o di un sistema in relazione ad una determinata serie di risultati o di eventi laddove questo confidare esprime una fede nella probità o nell'amore di un altro oppure nella correttezza di principi astratti". La fiducia ha quindi due dimensioni coesistenti: una emotiva (la appena citata "fede nella probità o nell'amore di un altro"), la quale si riferisce alla relazione che si instaura con gli altri individui, e una cognitiva (ovvero la "correttezza di principi astratti" di Giddens), la quale fa invece riferimento a ciò che abbiamo conosciuto in passato e che confidiamo funzioni anche in futuro.

Inoltre, sempre secondo Giddens, in base all'impegno fiduciario che intercorre tra gli attori, la fiducia può essere di due tipi: interpersonale o sistemica. Si parla di fiducia interpersonale quando gli impegni fiduciari sono personali e il rapporto che si crea viene sostenuto o espresso da legami sociali, istituiti in situazioni di compresenza; quando gli impegni fiduciari sono anonimi, invece, si parla di fiducia sistemica, investita in sistemi astratti svincolati dal luogo. Tre sono i fattori su cui si basano queste tipologie di fiducia:

- una regolazione normativa condivisa da tutti gli attori, che rende l'esercizio del potere legittimo;
- il confronto e la contestuale elaborazione delle esperienze, che consentono la comunicazione e la conseguente condivisione delle mappe cognitive e, in particolar modo, dei codici linguistici e semantici che i soggetti possiedono;
- il rischio di tradimento, dato dalla percezione di mancanza di reciprocità e dall'assunzione di un comportamento di *self-interest* da parte di chi è stato "tradito" (Bertin, 2009).

Coleman (2005, p. 126), invece, sostiene che "la fiducia si rende fondamentale

quando si realizzano situazioni in cui il rischio che un attore si assume dipende dalla prestazione di un altro attore (o sistema, N.d.A.)”. Infatti, siccome il processo di transizione e ricompensa si svolge in frangenti temporali diversi, la rispondenza fiduciaria – ovvero il concetto per cui chi riceve fiducia è spinto a dare fiducia a chi si fida di lui – si sviluppa in modo asincrono, e questo comporta un rischio potenziale per l’attore che per primo dà fiducia. Rischio e incertezza diventano così l’altra faccia della medaglia poiché il *decision maker* investe delle risorse ora, rinunciando ad un beneficio ottenibile con i propri mezzi, per ottenere una papabile utilità maggiore in un secondo momento, senza però avere la certezza che l’altro partecipante allo scambio effettivamente voglia completare questo processo. La fiducia si colloca, dunque, fra la completa conoscenza e la completa ignoranza ed è un processo necessario per la riduzione della complessità: senza di essa qualsiasi attore sociale verrebbe assalito da una paura indeterminata e un panico paralizzante (Luhmann, 2002).

Nell’epoca di cambiamenti di governo che la società civile ha vissuto alla fine del XX secolo, la fiducia diventa così il *main focus* anche delle dinamiche tra gli attori sociali: essendo nata in questa fase una sorta di comunità allargata, incentrata sulla compartecipazione, su comportamenti solidaristici e sul perseguimento di interessi collettivi, la fiducia diventa la *conditio sine qua non* in cui si svolgono i processi di scambio e di interazione. Come affermato da Siemmel (in Bertin, 1894, p. 269), per l’appunto, “la società si disintegrerebbe in assenza di fiducia tra gli uomini”.

Il capitale sociale, infine, può essere considerato come l’insieme di relazioni (da cui il termine “sociale”) che vengono accumulate (come accade al capitale economico delle imprese private) dagli individui nel corso del tempo e che consentono agli stessi di muoversi all’interno di un sistema. Definire con certezza questo concetto è tuttavia assai complicato, dal momento che il suo utilizzo in svariate discipline ha contribuito a sfocarne i confini.

Secondo Portes (1998), sociologo cubano-americano, il capitale sociale assume rilevanza all’interno della sociologia per due motivi: innanzitutto il concetto focalizza l’attenzione sulle conseguenze positive della società, e successivamente colloca tali conseguenze all’interno di un quadro, quello del capitale, tipico del mondo economico, constatando come queste forme non monetarie possono essere importanti fonti di

potere ed influenza tanto quanto un pacchetto azionario. La potenziale fungibilità di diverse fonti di capitale, quindi, riduce la distanza tra le prospettive sociologiche ed economiche e allo stesso tempo attira l'attenzione dei *policy maker* che cercano soluzioni meno costose e non economiche ai problemi sociali.

Portes analizza tale nozione partendo dalle definizioni di altri studiosi, primo fra tutti Bourdieu (in Portes, 1985, p. 4), sociologo francese, che descrive il capitale sociale come "l'aggregato delle risorse effettive o potenziali che sono legate al possesso di una rete durevole di rapporti più o meno istituzionalizzati di reciproca conoscenza o riconoscimento". Composto dalla relazione sociale – che consente agli individui di rivendicare l'accesso alle risorse da loro possedute – e dalla quantità e qualità di tali risorse, il capitale sociale è strettamente connesso sia ai benefici che gli individui ottengono partecipando ai vari gruppi presenti all'interno della società civile, sia alla costruzione della socialità, elemento cardine nella sussistenza dei rapporti reticolari. Attraverso il capitale sociale, infatti, gli attori possono accedere alle risorse economiche offerte dal mercato, possono aumentare il loro capitale culturale - attraverso il rapporto con gli esperti nei vari settori - e il loro capitale culturale istituzionalizzato - relazionandosi con le istituzioni e gli altri soggetti che condividono i loro stessi valori. Diventa quindi una sorta di moltiplicatore che consente una resa maggiore degli altri capitali conosciuti (economico e culturale) e permette di mettere da parte l'individualità a favore di un'ottica comunitaria.

Altre definizioni di capitale sociale possono essere:

- "una risorsa che gli attori traggono da specifiche strutture sociali e poi utilizzano per perseguire i propri interessi, creata dagli stessi cambiamenti che avvengono nel rapporto tra gli attori" (Baker in Portes, 1990, p. 7);
- "l'insieme degli elementi della struttura sociale che influiscono sulle relazioni tra le persone e sono input o argomenti della funzione di produzione e/o di utilità" (Schiff in Portes, 1990, p. 7);
- "una varietà di entità con due elementi in comune: sono tutte costituite da alcuni aspetti delle strutture sociali e facilitano determinate azioni degli attori, siano essi persone o attori aziendali, all'interno della struttura" (Coleman in Portes, 1988-1990, p. 6).

Così come evidenziato in generale dagli esperti, il capitale sociale, fonte dal

carattere intangibile, assume un ruolo fondamentale all'interno dei *policy network*. In particolar modo, questo ha la capacità di:

- incrementare la cooperazione e ridurre i comportamenti orientati al soddisfacimento del *self-interest*;
- favorire la costruzione e l'applicazione di norme sociali condivise dall'intero gruppo, grazie ad una assunzione di responsabilità collettiva e all'esercizio del controllo informale;
- porre al centro dei processi di *policy* gli individui, aumentando la partecipazione e favorendo l'integrazione tra la comunità e la classe dei politici e burocrati, cosicché il sistema relazionale sia meno complesso;
- ridurre i costi di transizione a favore di un aumento del *know-how* condiviso e di un insieme di risorse orientate al soddisfacimento di bisogni pubblici (Bertin, 2009).

Capitale sociale e fiducia diventano di conseguenza due concetti talvolta sovrapponibili: il primo consente lo sviluppo della seconda nelle relazioni familiari e comunitarie, dando modo agli attori di partecipare attivamente alla vita sociale; la dinamicità della vita associativa, poi, consolida i rapporti e la fiducia reciproca. Infatti, l'insieme di relazioni che si sviluppano all'interno della società civile si basano sull'aumento o sulla riduzione del capitale e dei legami di fiducia, portando questa compresenza ad essere la condizione di sviluppo della rispondenza fiduciaria e dello scambio generalizzato (Bertin, 2009). In generale quindi è possibile affermare che il capitale sociale sia considerato all'interno dei processi di scambio come un mezzo necessario al consolidamento della fiducia e delle relazioni, utile – se costruito e accumulato – a consentire di proteggere i diritti civili, ad aumentare i servizi offerti alla comunità, a responsabilizzare e rendere trasparenti i processi di *decision finding* e *decision making* (Lowdnes in Bertin, 2001).

In conclusione, questo genere di capitale diventa, assieme alla fiducia stessa, una risorsa per la *governance*, dal momento che i processi concreti di erogazione delle politiche (quali la trasparenza, l'equità, la compartecipazione e la riduzione delle disuguaglianze) consentono un miglioramento della *performance* del governo

democratico, portando così lo Stato e gli altri attori ad essere non dei meri esecutori del *self-interest* ma dei *primus inter pares* nei processi di *policy*.

1.7. La soluzione ibrida

Come già anticipato precedentemente, la *governance* rappresenta un metodo innovativo di guardare alle politiche pubbliche e al modo con cui vengono prese e implementate le decisioni inerenti ai sistemi sociali. Per accrescere questa innovatività, è necessario ridefinire i processi di governo cercando una combinazione dei fattori cardine dei diversi modelli di regolazione già conosciuti - ovvero autorità, fiducia e capitale sociale – con l'unico scopo di trovare un procedimento governativo il più efficace ed efficiente possibile. Finisce così l'epoca in cui sussiste la netta separazione tra Stato, privato profit e privato non profit. Le funzioni che guardano allo sviluppo dell'utilità pubblica, infatti, la cui organizzazione un tempo veniva affidata unicamente agli enti statali, devono essere espletate includendo nuovi *stakeholder* che condividono non solo gli interessi ma anche una visione comune di bene pubblico. In altre parole, diventa fondamentale assumere una nuova linea d'azione che superi la logica individualista e della monocrazia dei poteri, a favore di una coproduzione di quei beni, denominati di pubblica utilità, che aumentano il benessere collettivo.

Coprodurre significa quindi favorire l'interconnessione fra la sfera economica, civile e politica, superando i meccanismi di regolazione *top-down* e dando spazio alla compartecipazione, all'integrazione, alla complementarità ma soprattutto all'ibridazione, processo in cui modalità di governo diverse e talvolta addirittura in contrasto fra di loro coesistono al fine di permettere il raggiungimento di finalità condivise (Venturi, 2015).

L'ibridazione, originata per l'appunto dalla cooperazione tra i diversi attori della società civile, nasce con la finalità di risolvere i problemi sociali per creare benessere e produrre valore (economico, sociale, istituzionale e ambientale) per la società nel suo complesso (Rago e Venturi, 2014). La compresenza di una serie di soggetti portatori di *background* differenti, di *know-how* sempre più specifici e di forme giuridiche diverse consente di rispondere in modo sempre più efficiente ai bisogni pubblici e sociali crescenti, considerato che i soli enti pubblici o le sole organizzazioni private non hanno

le capacità e le risorse per far fronte alle richieste della società in modo autonomo. Se infatti il pubblico prevale sul privato si perde una forma di gestione più agile e dinamica, che prevede l'uso di competenze tecniche specifiche e un'organizzazione del lavoro che prescinde dalla complessità dei contratti pubblici; se il privato prevale sul pubblico, invece, viene meno la logica pubblicistica che pone al centro del processo non la massimizzazione del profitto, ma la risposta ai bisogni della società civile e la creazione di valore (Saporito, 2021).

Diventa necessario, perciò, che vengano bilanciati l'autogoverno, fondamentale nello sviluppo dei *policy network*, e l'autorità, che permette il contrasto di comportamenti opportunistici tramite un adeguato esercizio del potere, con il fine ultimo di creare all'interno dell'arena di *governance* un clima di rispondenza fiduciaria e di scambio generalizzato; questi a loro volta consentono la costituzione e la stabilizzazione del capitale sociale necessario per la sussistenza e lo sviluppo dei processi di ibridazione. È in questo contesto che nasce quindi la *governance* ibrida, processo in cui autorità, fiducia e capitale sociale vengono posti in una condizione di equilibrio (cfr. Figura 3), dal momento che il prevalere di una risorsa sulle altre comporta il rischio di riduzione di quell'efficacia ed efficienza richieste ai modelli di governo innovativi (Bertin, 2009).

Figura 3: Le risorse dell'ibridazione



Le dinamiche di *governance* che conseguono a questa compresenza di dinamiche di regolazione diverse e a questa messa in evidenza degli aspetti più inclusivi e

compartecipativi di tali processi permettono di:

- stilare insieme di norme sociali condivise da tutti coloro che fanno parte dell'ordinamento;
- consolidare la rete sociale di cui gli attori fanno parte, in modo tale da elaborare le esperienze effettuate tramite processi di apprendimento basati sulla condivisione;
- costruire un'identità individuale e un'identità collettiva, cosicché nessun soggetto perda la sua specificità e venga al contempo rafforzata la coalizione;
- sviluppare e sostenere una cultura di tipo solidale, che guarda al benessere collettivo e alla realizzazione di interessi comuni, secondo una logica di *we-interest*.

Al contrario, meccanismi che ricorrono al potere derivante dalla posizione sulla scala gerarchica, che pongono al centro dei processi il controllo, che favoriscono il *self-interest* e che rafforzano i divari sociali, violano l'equilibrio necessario affinché si sviluppi la *governance* ibrida e non consentono quindi un adeguato bilanciamento delle risorse utili e necessarie per affrontare la complessità di cui si caratterizzano i sistemi sociali.

La coesistenza in modo equilibrato di diversi meccanismi di governo – tipici del mercato, della gerarchia e delle reti - e delle diverse risorse - autorità, fiducia e capitale sociale – consente di:

- i. favorire la valorizzazione della società civile, attraverso il coinvolgimento dei cittadini e delle associazioni - così come avviene nei sistemi reticolari -, poiché è grazie a questo tipo di integrazione che si sviluppano e si mantengono la fiducia e il capitale sociale;
- ii. cercare un *aequilibrium* tra l'autonomia di cui hanno bisogno gli attori facenti parte della rete e la *mission* della rete stessa, che vuole prendere in considerazione interessi e necessità della società nel suo complesso;
- iii. consentire un *sense making* collettivo, dal momento che la condivisione di codici semantici e mappe cognitive da parte di tutti i partecipanti favorisce cooperazione e stabilità, che a loro volta consentono l'incremento del capitale sociale e della fiducia già presenti nell'organizzazione. In altre parole, un confronto costante e una continua rielaborazione delle esperienze e degli stimoli ambientali

permettono di costruire delle mappe mentali che vengono condivise da quanti operano nel contesto ibrido.

I fattori che nascono a seguito della compresenza delle risorse e dei meccanismi di governo, oltre alle risorse e ai meccanismi stessi, permettono di pensare ai processi di regolazione in modo innovativo: infatti, la società stessa non viene più vista in modo gerarchico, ma prevede che i soggetti che la compongono vengano ritenuti interdipendenti e connessi tra di loro tramite una negoziazione costante, in modo tale da favorire lo sviluppo della rispondenza fiduciaria e dello scambio generalizzato, senza tuttavia tralasciare quelle forme di autorità utili a regolare i sistemi più complessi (Bertin, 2009).

In conclusione, è possibile affermare che l'ibridazione è nata a seguito di tre processi storici fondamentali, ovvero: la burocratizzazione formatasi successivamente all'integrazione delle organizzazioni della società civile nei sistemi di welfare in espansione; la commercializzazione dei servizi pubblici negli ultimi due decenni del XX secolo; le crescenti pressioni sugli attori dello Stato, del mercato e della società civile a impegnarsi in processi di coproduzione nel XXI secolo (Bradsen e Karrè, 2021). Tre fattori sviluppatasi a seguito dell'idea che lo "star bene" delle persone, il cosiddetto *well-being*, è associato non solo ai beni materiali, ma anche ai bisogni relazionali che vengono soddisfatti da beni prodotti e fruiti in modo collettivo, la cui ricompensa è la relazione stessa tra gli individui. Autorità, fiducia e capitale sociale sono tre esempi di beni relazionali che permettono di vedere la *share-economy* (composta da *co-working*, *co-housing*, *co-production*) come paradigma del vivere in condivisione, che a sua volta consente lo sviluppo di un'economia e, a livello più generale, di una società che pongono al centro non solo il valore d'uso e il valore di scambio, ma anche il valore del legame (Venturi e Zandonai, 2013).

Capitolo 2: La *governance* dell'acqua in Olanda e in Inghilterra

2.1. *Water governance*: l'acqua come risorsa

Nel capitolo precedente abbiamo definito la *governance* come un processo di governo che prevede il coinvolgimento di una pluralità di attori pubblici e privati, portatori di risorse e interessi differenti, che cooperano tra di loro con il fine ultimo di stilare un'agenda di *policy* atta a soddisfare gli affari comuni. In altre parole, questa modalità governativa inclusiva può essere considerata come "l'esercizio dell'autorità economica, politica e amministrativa per gestire gli affari di un Paese a tutti i livelli", e comprende "i meccanismi, i processi e le istituzioni attraverso i quali cittadini e gruppi articolano i propri interessi, esercitano i propri diritti legali, adempiono ai propri obblighi e mediano le proprie differenze" (Programma di sviluppo delle Nazioni Unite, 2001). La *governance* è quindi un *modus operandi* applicabile a qualsiasi ambito della regolazione dei sistemi sociali complessi che abbia un impatto su questioni rilevanti per la comunità. L'elemento puramente politico di cui è composta la *governance*, elemento che implica il bilanciamento di vari interessi e il confronto con le istituzioni, permette di stabilire l'agenda, le priorità e la visione che devono essere assunte all'interno della società ma, pur essendo essenziale, non è il solo aspetto di cui la *governance* consta: infatti, questa comprende anche il modo in cui le politiche allocative e normative vengono esercitate nella gestione delle risorse, che siano ambientali, economiche o sociali (Rogers e Hall, 2003). Uno dei beni fondamentali a livello globale, su cui si incentrano le maggiori sfide di *governance* del mondo e su cui verrà incentrata la parte di ricerca del presente elaborato, è l'acqua.

L'acqua è una risorsa naturale strategica e un elemento essenziale a livello internazionale, nazionale e regionale. La sua scarsità - intesa anche come mancanza di accesso all'acqua - e il suo inquinamento sono due importanti fattori di rischio che possono minacciare lo sviluppo socioeconomico, la stabilità e la sicurezza politica di tutti i Paesi. È per questo che molte delle sfide attualmente più urgenti nel mondo riguardano proprio l'acqua e possono essere affrontate efficacemente solo attraverso un'adeguata *governance* delle risorse idriche disponibili.

La cattiva gestione delle fonti, la corruzione, le disposizioni istituzionali inadeguate, l'inerzia burocratica e la mancanza di fondi di investimento minano un governo dell'acqua efficace ed efficiente. Inoltre, sono presenti a livello globale anche fattori di tipo esogeno che impattano collateralmente su questo bene prezioso: le politiche agricole, commerciali, energetiche, ambientali e di industrializzazione incidono tutte sull'allocazione dell'acqua, ma nessuna di queste è generalmente sotto il controllo del comparto idrico. Sarebbe necessaria una gestione unificata e unitaria che coinvolgesse tutti gli *stakeholder* - cosicché nessuno degli interessi venisse tralasciato - e che al contempo tutelasse questo bene.

La comunità internazionale, il mondo accademico, i responsabili politici, il privato profit e non profit, infatti, sono consapevoli dei rischi che le crisi idriche possono comportare per la sicurezza mondiale e dell'impatto che i cambiamenti climatici - oggi sempre più frequenti - hanno su questa risorsa così delicata. Non è facile, tuttavia, definire quali sono le modalità di gestione dell'acqua che non inneschino controversie e conflitti ma che consentano lo sviluppo di cooperazione e dialogo.

Negli ultimi anni il concetto di gestione integrata delle risorse idriche è stato accettato come mezzo per garantire una gestione bilanciata, economicamente sana ed ecologicamente sostenibile dell'acqua e dei servizi ad essa connessi. In altre parole, tale approccio può essere definito come un processo che promuove lo sviluppo e la gestione coordinata di acqua, territorio e risorse correlate, al fine di massimizzare in modo equo il benessere economico e sociale che ne deriva senza però compromettere la sostenibilità degli ecosistemi vitali (Rogers e Hall, 2003). Questa gestione integrata richiede un quadro di governo al cui interno sia presente una sorta di interconnessione tra le istituzioni e la società civile, e tra la dimensione politica e normativa - correlazione che si può trovare all'interno di quella che viene definita dagli esperti come *water-governance*.

“La *governance* dell'acqua si riferisce alla gamma di sistemi politici, sociali, economici e amministrativi in atto per sviluppare e gestire le risorse idriche e la fornitura di servizi idrici, a diversi livelli della società” (Global Water Partnership in Rogers e Hall, 2003, p. 7).

O ancora, l'OCSE definisce la cosiddetta *water-governance* come "l'insieme di regole, pratiche e processi attraverso i quali vengono prese e attuate le decisioni per la gestione delle risorse e dei servizi idrici, e i relativi decisori ne sono ritenuti i responsabili". Infine, la UNPD - SIWI Water Governance Facility¹ reputa che la *governance* dell'acqua si riferisca "ai sistemi politici, sociali, economici e amministrativi in atto che influenzano l'uso e la gestione delle acque. In sostanza, chi riceve quale acqua, quando e come".

Da quanto si evince dalle definizioni sopracitate, la *water-governance* non è altro che:

- la capacità di progettare politiche pubbliche e quadri istituzionali socialmente accettati;
- l'attitudine alla mobilitazione di risorse sociali e conoscenze a sostegno dei processi di *policy*;
- il coinvolgimento di tutti gli attori nelle fasi di *decision finding* e *decision making*, considerando che l'obiettivo finale è lo sviluppo sostenibile dell'intero comparto idrico.

Una buona *governance* dell'acqua è essenziale per il raggiungimento di una sorta di "sicurezza idrica" costituita da dimensioni sociali, economiche, politiche e ambientali diverse che devono tuttavia essere prese in considerazione contestualmente. Infatti, per essere considerata efficace ed efficiente, la *governance* deve:

- integrare diversi livelli di governo e diverse modalità governative, dal momento che un approccio di *governance* ibrida (che consente come affermato nel precedente capitolo un'interazione sinergica tra burocrazia, reti e mercato) risulta essere essenziale per affrontare le sfide complesse che questo sistema pone di fronte alla società (Pahl-Wostl, 2019);

¹ Il WGF è un programma di sviluppo e rafforzamento della *water-governance* che ha il fine di realizzare un "*water-wise world*", e che è attuato attraverso la *partnership* tra SIWI (Stockholm International Water Institute, un istituto senza fini di lucro che opera a livello globale per cambiare il modo in cui l'acqua viene compresa, valutata e gestita) e UNDP (lo United Nations Development Programme).

- ponderare i nessi tra salute, ambiente, alimenti, energia, pianificazione territoriale, sviluppo regionale e riduzione della povertà;
- gestire i corpi idrici transfrontalieri;
- prendere in esame la sussistenza di diverse tipologie di acqua utili e necessarie (acqua potabile, acqua piovana, acqua ambientale).

In questo contesto, uno dei principi cardine della *governance* diventa quindi la creazione di un quadro istituzionale e amministrativo, all'interno del quale tutti gli *stakeholder* possono cooperare e coordinare le proprie azioni affinché la gestione dell'acqua sia equa e solidale. In altre parole, per ridurre la complessità che caratterizza la gestione, lo sviluppo e l'assegnazione di questa risorsa, una *governance* efficace deve prevedere l'impegno congiunto del governo con il settore privato e la società civile. Anche in questo ambito (così come accade in tutti i casi in cui si preferisce la *governance* al *government*, come è stato evidenziato precedentemente) è necessario che tutti gli attori interni ed esterni al settore vengano presi in considerazione nella progettazione e nell'implementazione delle politiche pubbliche, cosicché il benessere ottenibile e ottenuto sia di tipo collettivo e tutti i portatori di interessi vedano rispettati i loro diritti umani attraverso la garanzia di un servizio idrico adeguato.

La *water-governance* è, dunque, un sostanziale intreccio di aspetti tecnici ed economici con elementi politici e amministrativi, è un mix di relazioni tra organizzazioni e istituzioni pubbliche e private, profit e non profit, importanti per lo sviluppo e la gestione dell'acqua.

2.1.1. I Principi dell'OCSE sulla *governance* dell'acqua

Il comparto idrico ha delle caratteristiche tali per cui risulta essere dipendente da un modello di *governance* multilivello. Infatti:

- l'acqua permette la connessione di settori, luoghi e persone valicando i meri confini geografici ed amministrativi;
- questo ambito, particolarmente monopolistico, presenta una forte intensità di capitale ed è talvolta affetto da fallimenti del mercato;

- le politiche pubbliche in questo settore sono spesso complesse e necessariamente correlate ad altri comparti esterni, tra cui salute, ambiente, energia, pianificazione e sviluppo dei territori, e riduzione della povertà;
- la gestione dell'acqua è una questione al contempo di portata mondiale e locale, che prevede, come menzionato precedentemente, il coinvolgimento di plurimi *stakeholder*, tanto da portare i Paesi a livelli di responsabilità particolarmente elevati e i governi sub-nazionali alla necessità di reperire risorse e *know-how* in modo sempre più qualificato.

Poiché le circostanze mutevoli a cui le istituzioni devono adattarsi sono molteplici, è fondamentale la predisposizione di quadri normativi universali affinché le politiche pubbliche siano inclusive e sostenibili e vengano a livello globale principi di integrità e trasparenza. Per questo motivo, l'OCSE a partire dal 2010 ha messo in evidenza quali sono le lacune di *governance* dei Paesi coinvolti nella formulazione di *policy* inerenti al settore idrico e, pur dimostrando che non esistono soluzioni univoche ma alternative di governo adatte agli specifici territori, ha predisposto una serie di Principi a sostegno di coloro che vogliono attuare politiche pubbliche sempre più efficaci, efficienti ed inclusive, dotate di tempistiche appropriate, di una suddivisione dei compiti equa e di valutazioni periodiche orientate alla massimizzazione dei risultati. Si tratta di voler attuare politiche migliori per una vita migliore, dal momento che una *governance* coerente tra i vari Stati consente di ottenere maggiori utilità economiche, sociali e ambientali.

I Principi per un buon governo applicabili al comparto idrico, approvati ad oggi da oltre 170 *stakeholder* e governi, sono i seguenti:

- i. attribuire e definire chiaramente i ruoli e le responsabilità in materia di decisione, attuazione e gestione delle politiche idriche, nonché promuovere il coordinamento tra tutte le autorità responsabili;
- ii. gestire le acque su scala adeguata nel quadro dei sistemi di gestione integrata dei bacini idrografici, per rispettare le condizioni locali e promuoverne il coordinamento;
- iii. favorire la coerenza delle politiche adottando efficaci sistemi di coordinamento intersettoriale;

- iv. adattare il livello di capacità istituzionale delle autorità responsabili alla complessità delle sfide idriche da raccogliere e alle competenze necessarie per assolvere le loro funzioni;
- v. produrre, aggiornare e condividere dati e informazioni riguardanti il settore idrico e i settori ad esso collegati, cosicché possano essere utilizzati all'interno dei processi di *policy*;
- vi. assicurare che gli assetti di *governance* consentano di mobilitare finanziamenti per il settore idrico e di allocare le risorse finanziarie in maniera efficiente, trasparente e tempestiva;
- vii. assicurarsi che quadri regolatori solidi in materia di *governance* delle risorse idriche siano effettivamente attuati e fatti rispettare nel perseguimento dell'interesse pubblico;
- viii. promuovere l'adozione e l'attuazione di pratiche innovative in materia di *governance* delle risorse idriche da parte di tutti gli attori;
- ix. fare in modo che le politiche in materia di acque, le istituzioni e la *governance* delle risorse idriche siano largamente ispirate a pratiche basate sull'integrità e la trasparenza per accrescere il livello di responsabilità e di fiducia del processo decisionale;
- x. promuovere il coinvolgimento delle parti interessate in vista di contributi informati e orientati ai risultati;
- xi. favorire l'introduzione di quadri che consentano di promuovere *trade off* tra utilizzatori, tra zone rurali e zone urbane, e tra le generazioni;
- xii. promuovere azioni periodiche di monitoraggio e valutazione delle politiche idriche e della *governance* delle risorse idriche.

Questi Principi si basano su tre peculiarità fondamentali e complementari della *governance* delle risorse idriche (*cfr.* Figura 4), ovvero:

- efficacia, che permette di vedere come *main focus* del processo la definizione, l'attuazione e il raggiungimento di obiettivi di governo chiari e sostenibili (conseguita tramite l'attuazione dei primi quattro enunciati);
- efficienza, che consente alla *governance* di guardare ad una massimizzazione di *output* e *outcome* pur mantenendo una gestione sostenibile e *low-cost* (contenuta

implicitamente nei secondi quattro Principi);

- fiducia e coinvolgimento (il cui miglioramento si ha grazie all'implementazione degli ultimi quattro Principi), che, tramite l'instaurazione di un clima di rispondenza fiduciaria e scambio generalizzato, permettono la cooperazione, la collaborazione, la coproduzione e la co-regolamentazione, cosicché il sistema sociale sviluppatosi sia legittimo, democratico ed equo.

Figura 4: I Principi dell'OCSE sulla *governance* dell'acqua



Fonte: OECD, 2015, OECD Principles on Water Governance

Come si può evincere da quanto enunciato, quelli proposti dall'OCSE sono dei Principi che vedono alla *governance* con una duplice accezione: *in primis* come un aggregato di norme e procedimenti atti alla presa e all'attuazione di politiche pubbliche; in secondo luogo, come un sistema di governo in grado di risolvere le principali sfide del comparto idrico grazie ad una concomitanza di processi *top-down* e *bottom-up* attuati tramite il coinvolgimento di tutti gli *stakeholder*, sia che facciano parte della società civile sia che siano organismi statali. L'obiettivo finale rimane l'ottimizzazione delle procedure governative affinché i costi di transizione non siano eccessivi e tutti i bisogni

locali e globali siano soddisfatti in modo equo e sostenibile. Basandosi sui capisaldi del cosiddetto buon governo, quali legittimità, trasparenza, coscienziosità, inclusività, rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto, la *water-governance* diventa il *non plus ultra* tra le metodologie possibili di governo dell'acqua.

2.2. *Water governance*: l'acqua come ambiente

Nella seconda metà del secolo scorso, e in particolar modo negli anni '60 e '70, erano i governi centrali, tramite l'adozione di approcci gerarchici di comando e controllo, ad occuparsi dell'emanazione e della gestione di politiche pubbliche riguardanti il comparto idrico. Successivamente invece, tra il 1980 e il 1990, a seguito di una serie di cambiamenti governativi causati dalla sempre più frequente implementazione di processi di decentralizzazione e privatizzazione, il ruolo che fino a quel momento era stato ricoperto dallo Stato venne progressivamente assunto dal settore privato (Pahl-Wostl, 2019). Il predominio del mercato nella fornitura dei servizi idrici si basava sull'idea che le imprese profit potessero risolvere i problemi causati dall'inefficienza e dall'inefficacia del settore pubblico, dal momento che i sistemi concorrenziali incentivano lo sviluppo innovativo e sollecitano l'azione anche nei contesti in cui l'inerzia istituzionale e la mancanza di capacità di governo tipici della pubblica amministrazione rallentano i processi di *policy*. Tuttavia, il settore privato non può essere considerato un valido sostituto di quello pubblico poiché - mentre il *core business* di quest'ultimo risulta essere la fornitura di beni pubblici e la promozione di una sostenibilità economica, sociale e ambientale - all'interno dei mercati lo scopo principale rimane la massimizzazione del profitto individuale (Pahl-Wostl *et al.*, 2012).

È chiaro, quindi, che la gestione dell'acqua non possa essere un *diktat* dello Stato verso la società nel suo complesso e non possa essere affrontata solamente all'interno del comparto idrico. La gestione dell'acqua è, infatti, un processo che richiede cooperazione, collaborazione e coordinamento dei molteplici portatori di interessi sia all'interno che all'esterno di questo settore (Tortajada, 2010). Sono proprio le grandi sfide dettate dai cambiamenti climatici e dal costante mutamento delle condizioni socioeconomiche globali che hanno evidenziato la necessità di passare da regimi di

gestione gerarchica o di mercato ad una prospettiva più integrata, che tenga in considerazione sia le caratteristiche ambientali, tecnologiche, economiche, istituzionali e culturali dei bacini idrografici², sia la loro stretta interdipendenza (Pahl-Wostl, 2007).

La natura trasversale di questo bene richiede, inoltre, un approccio interdisciplinare e multidimensionale: poiché l'acqua è una parte intrinseca dei processi di sviluppo interni a diversi ambiti, tutte le attività di pianificazione e attuazione di politiche pubbliche che si svolgono all'interno del comparto idrico dipendono (necessariamente) anche da altri settori economici e produttivi, intersecando così numerose esigenze, interessi e responsabilità di una molteplicità di soggetti pubblici, privati e sociali (Tortajada, 2010).

Risulta pertanto necessario un ulteriore cambio di rotta verificabile e verificato grazie all'adozione di una vera e propria *water governance*, un meccanismo che considera la partecipazione di tutti i livelli sociali - e non unicamente dello Stato - e che include nei processi decisionali non solo le istituzioni pubbliche ma anche il settore privato, la società civile e la società nel suo complesso (Tortajada, 2010). Questo tipo di *governance* comprende infatti, nella sua accezione più ampia, tutte le organizzazioni e le istituzioni sociali, politiche, economiche e amministrative, nonché le loro relazioni con lo sviluppo e la gestione delle risorse idriche; possiede inoltre, come *main focus*, le modalità operative istituzionali e il modo in cui le normative influiscono sulle azioni politiche e sulle preoccupazioni della società attraverso strumenti formali e informali (UNDESA in Tortajada, 2003). In altre parole, questa modalità governativa racchiude quei meccanismi, quei processi e quelle istituzioni attraverso i quali tutti gli *stakeholder*, inclusi i cittadini e i gruppi sociali coinvolti, non solo prendono decisioni su come utilizzare, allocare e amministrare le risorse idriche, ma esternano anche le loro priorità individuali, esercitano i propri diritti legali, rispettano gli obblighi e mediano le divergenze tra i vari interessi in gioco (Tortajada, 2010).

Amministrare questa risorsa significa quindi (*cfr.* Figura 5):

- considerare i problemi di contesti territoriali ampi;
- integrare i bisogni locali e gli obiettivi delle politiche nazionali;

² "Il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o delta" (Direttiva 2000/60/CE)

- promuovere un maggiore coinvolgimento dei governi locali e delle organizzazioni della società civile;
- sviluppare sinergie con altri progetti appartenenti ad altre politiche pubbliche nelle aree urbane ed extra-urbane;
- accettare la diversità dei luoghi e adottare strategie il più possibile contestualizzate, dal momento che in questo ambito non esistono soluzioni unitarie replicabili in tutti i bacini idrografici (Neto, 2016).

Figura 5: La *governance* dell'acqua come ambiente



Governance dell'acqua e gestione dell'acqua diventano così due facce della stessa medaglia, due questioni strettamente interdipendenti: la prima, infatti, si riferisce alle caratteristiche strutturali della rete di attori e ai processi normativi e operativi che si verificano all'interno del sistema; la gestione, invece, include le attività di analisi e monitoraggio, sviluppo e attuazione di misure atte al mantenimento dello stato di una risorsa idrica entro limiti desiderabili (Pahl-Wostl *et al.*, 2012). La *governance*, dunque, stabilisce le regole entro cui deve operare la gestione in modo tale che, in base al

contesto in cui si agisce, sia consentita un'adeguata applicazione degli strumenti di governo più adatti.

Da quanto esplicitato si può evincere che, mentre in passato la gestione dell'acqua era caratterizzata da una prospettiva in cui "ambiente-tecnologia-uomo" erano tre diverse componenti chiaramente separate e collegate tra loro in modo sequenziale, oggi una buona *water governance* deve essere formata dall'intero complesso di tecnologie, istituzioni e fattori ambientali che, grazie alla loro interconnessione, costituiscono la giusta base per un funzionamento efficiente ed efficace di quel sistema di gestione indispensabile a svolgere la delicata funzione sociale di utilizzo e tutela dei paesaggi idrografici multifunzionali.

Nel corso degli anni si è arrivati, infatti, alla consapevolezza che attività complesse poste in essere a seguito dei sempre più frequenti cambiamenti climatici – quali ad esempio la gestione di strutture tecniche utilizzate per estendere la capacità del sistema idrico, la costruzione di infrastrutture su larga scala atte alla protezione delle attività umane dalla variabilità delle risorse, l'innalzamento di dighe e argini a difesa dalle inondazioni – non potevano essere svolte utilizzando solamente le conoscenze e le risorse di un livello della società (Pahl-Wostl, 2007). È per questo che il sistema di *governance* necessario nell'amministrazione dell'acqua deve essere quello più integrato e ibrido possibile, perché una gestione coordinata di acqua e terra consente di bilanciare la protezione delle risorse soddisfacendo al tempo stesso i bisogni sociali ed ecologici e promuovendo lo sviluppo economico (Pahl-Wostl *et al.*, 2012).

2.3. Il primo caso studio: l'Olanda

Al fine di comprendere al meglio quali sono i papabili processi di *governance* più adatti per governare l'acqua, di seguito verrà analizzata la metodologia governativa del settore idrico in Olanda, Paese tanto arricchito quanto minacciato dalla forza del mare e dei fiumi e particolarmente esposto a condizioni meteorologiche estreme (sempre più frequenti a causa dei costanti cambiamenti climatici).

2.3.1. *Excursus storico*

Essendo caratterizzati da un territorio prevalentemente pianeggiante con lievi dislivelli topograficamente insignificanti (la massima elevazione raggiunge i 321 metri sul livello del mare nella parte sud-orientale dello Stato) ed essendo il 27% della loro intera superficie sotto il livello del mare, i Paesi Bassi sono un Paese molto vulnerabile agli alti livelli dell'acqua e alle inondazioni dei due principali fiumi che lo attraversano, il Reno e il Mosa. In altre parole, in Olanda sussistono tre particolari condizioni che rendono necessaria l'implementazione di una serie di misure atte alla protezione della popolazione, dell'economia e del territorio stesso, ovvero:

- l'innalzamento delle maree;
- l'ingrossamento periodico dei fiumi causato da una maggiore consistenza di precipitazioni nella stagione invernale e dal disgelo in quella primaverile;
- una peculiare morfologia territoriale.

Fra le varie catastrofi naturali che hanno interessato i Paesi Bassi nel corso della loro storia, spicca fra tutte la grande alluvione del 1953. La combinazione di una forte tempesta da nord-ovest e di una mareggiata primaverile eccezionale ha causato inondazioni in gran parte del Paese, dando così origine alla più grande catastrofe naturale avvenuta in questo territorio nel corso del XX secolo.

Nello specifico, il 29 gennaio 1953 una forte tempesta si è sviluppata a sud dell'Islanda e si è spostata sempre più a sud attraverso la Scozia; nella parte settentrionale del Mare del Nord, inoltre, il vento ha virato creando un campo temporalesco che si è subito diretto verso le coste olandesi. La perturbazione ha colpito il Paese nella sera del 31 gennaio e, unita ad un anomalo innalzamento della marea, ha causato un'alluvione di una portata eccezionale: il livello dell'acqua ha raggiunto altezze mai viste prima, arrivando nel comune di Hook of Holland ai 3,85 metri sopra il livello normale di Amsterdam³ e nella provincia della Zelanda al picco massimo di 4,55 metri sopra il NAP.

³ Comunemente noto come NAP, è il riferimento con cui vengono misurate le altezze nei Paesi Bassi. Questo è stato misurato facendo la media delle maree massime raggiunte nel 1683-1684 e, ad oggi, un livello NAP di 0 metri è circa lo stesso del livello medio del mare del Mare del Nord.

Le dighe che all'epoca avrebbero dovuto proteggere il territorio non hanno resistito alla potenza dell'acqua e hanno ceduto, con conseguenze disastrose, in plurime località delle province della Zelanda, del Zuid-Holland e del Noord-Brabant. Nel pomeriggio seguente si è verificata una seconda mareggiata con una potenza ancora più devastante della precedente, rendendo a tutti gli effetti questa alluvione la peggiore che ha colpito i Paesi Bassi.

Figura 6: L'alluvione del 1953



Fonte: Rijkswaterstaat, Ministry of Infrastructure and Water Management

Uno dei motivi per cui la tempesta e il conseguente innalzamento della marea hanno causato un disastro di tale portata è stato proprio il cattivo stato delle dighe: molte di queste erano troppo basse e deboli a causa della poca manutenzione e del poco investimento di fondi nazionali ad opera dei cosiddetti *water board* – enti governativi regionali, indipendenti da province e comuni, che si occupano unicamente della gestione delle acque – negli anni precedenti. Le risorse che il governo aveva messo a disposizione a protezione dalle inondazioni, infatti, non erano state adeguatamente impiegate dal momento che il potenziamento infrastrutturale del comparto idrico non era stato ritenuto di fondamentale importanza durante il periodo di ricostruzioni del secondo dopoguerra. Tale negligenza da parte di organismi statali ha avuto gravi conseguenze per tutta la popolazione: nel corso di quelle due giornate del 1953 sono morte 1.836

persone e più di 72.000 sono state evacuate; più di 150.000 ettari di terreno sono stati inondati causando gravi danni alle infrastrutture e ai terreni agricoli; 4.300 edifici sono stati distrutti e 43.000 danneggiati. Il costo totale del danno subito dall'Olanda in sole ventiquattr'ore è stato di 1,5 miliardi di fiorini (l'equivalente di 5,4 miliardi di euro oggiogiorno).

Numerose sono state le operazioni di soccorso attuate nei confronti di questo territorio e di questa popolazione: *in primis* è stato fondamentale l'aiuto da parte della Croce Rossa nel reperire donazioni di denaro, beni di prima necessità e vestiti da parte di tutto il mondo; sono state importanti anche le raccolte fondi ad opera della radio olandese, il cui motto era diventato "borse aperte, dighe chiuse", e da parte della nazionale di calcio, che ha donato il ricavato di un'amichevole contro la Francia alle vittime delle inondazioni. Il ruolo principale in questo processo di riparazione dei danni è stato tuttavia svolto dal governo nazionale, il quale ha coordinato le operazioni di ricostruzione tramite l'istituzione, sotto diretto controllo del Rijkswaterstaat⁴, di un'agenzia di coordinamento dei soggetti che si sarebbero collettivamente occupati del restauro delle dighe. Il 6 novembre, nove mesi dopo l'avvenimento del cataclisma, si sono conclusi i lavori di ricostruzione del sistema di dighe.

Nonostante la gravità del fenomeno, quello del 1953 non è stata l'unico evento catastrofico che ha colpito il Paese: altri fenomeni naturali degni di nota si sono verificati nel 1993 e nel 1995 quando sono esondati i fiumi Reno e Mosa, seguiti poi dall'innalzamento delle acque regionali (ovvero quelle acque monitorate dai *water board*) nel 1998 e dal raggiungimento di livelli preoccupanti del Mosa nel 2001 e nel 2002 (Van Der Brugge *et al.*, 2005).

Nel 2003, invece, a causa del lungo periodo di siccità e di una estate eccezionalmente torrida, una piccola diga regionale ha ceduto senza che le autorità ne avessero previsto il guasto e per questo, durante la notte del 26 agosto, le acque del canale ad essa adiacente sono fuoriuscite dalla fenditura creatasi, allagando un

⁴ Il Rijkswaterstaat (in inglese, National Water Authority) è l'agenzia esecutiva del Ministero delle Infrastrutture e del Management dell'acqua olandese ed è attualmente responsabile del funzionamento e della manutenzione del sistema idrico principale (Mare del Nord, Mare di Wadden, Lago IJsselmeer e i principali fiumi e canali).

quartiere residenziale del villaggio di Wilnis, a circa 30 chilometri da Amsterdam (Van Baars, 2004).

Questi disastrosi avvenimenti legati all'acqua sono sintomi non solo delle catastrofi naturali e dei cambiamenti climatici, ma anche di un problema fondamentale e più profondo, che deriva dall'insieme degli interventi infrastrutturali inadeguati effettuati nel sistema idrico olandese nel corso degli ultimi secoli.

Specie dopo la grande alluvione del 1953 era diventato di vitale importanza trovare il modo di proteggere adeguatamente il Paese dalle inondazioni, adottando standard di sicurezza più rigorosi rispetto a quelli utilizzati precedentemente. Ricostruire le infrastrutture già esistenti non era quindi la soluzione definitiva ad un problema che, nel breve o nel lungo periodo, si sarebbe ripresentato a causa del continuo cedimento del suolo e dell'innalzamento del livello del mare.

Per questo motivo, nel 1954 il Rijkswaterstaat ha iniziato la costruzione (terminata solo nel 1997) del Delta Works, il più grande sistema di difesa dalle inondazioni del Mare del Nord. Costituita da tre chiuse, sei dighe e quattro barriere mobili (che ad oggi sono diventate sei), questa infrastruttura prevede la chiusura degli impianti quando l'acqua del mare raggiunge livelli preoccupanti, cosicché le venga impedito di fluire nell'entroterra attraverso i fiumi, le insenature o gli estuari. Questo progetto presenta inoltre altri vantaggi:

- le dighe consentono di controllare il flusso di acqua e migliorarne la qualità immettendo acqua dolce e rilasciando quella inquinata;
- le barriere garantiscono una maggiore fornitura di acqua dolce sulla terra procurando enormi vantaggi all'agricoltura;
- le chiuse e le barriere migliorano l'accesso e la navigazione intera in vaste parti della provincia della Zelanda, attenuando l'impatto dei movimenti di marea;
- gli impianti in generale hanno contribuito a creare nuove riserve naturali e aree ricreative.

Il Delta Works non è stato l'unico programma implementato dal governo olandese per mettere in sicurezza il territorio nazionale, dal momento che le inondazioni che hanno reso così vulnerabili i Paesi Bassi non dipendono solamente dall'innalzamento del livello del mare, ma anche dallo straripamento dei fiumi. I cambiamenti climatici, che si

manifestano tramite ingenti precipitazioni nella stagione invernale e tramite il disgelo in quella primaverile, infatti, contribuiscono ad innalzare l'acqua dei fiumi che attraversano queste zone. Le esondazioni degli anni '90 hanno portato il Rijkswaterstaat all'adozione di due progetti innovativi, denominati "Room for the river" (utilizzato per qualsiasi fiume) e "Maaswerken" (il programma specifico attuato per il Mosa). Entrambi questi piani - ad oggi completati - prevedono, dove possibile, di dare più spazio ai fiumi anziché limitarsi ad innalzare le dighe che li contengono. Questo nuovo approccio può essere adottato tramite modalità differenti in base al corso d'acqua da mettere in sicurezza; tra queste modalità sono previste:

- il distanziamento delle dighe rispetto al letto del fiume, cosicché le pianure alluvionali possano essere più estese e ci siano spazi sufficienti per contenere l'acqua alta;
- la creazione di canali adiacenti ai fiumi in modo tale da deviare l'acqua in un altro percorso;
- la rimozione degli ostacoli, come i ponti, che impediscono all'acqua di fluire liberamente;
- l'abbassamento delle pianure alluvionali che nel corso dei secoli si sono innalzate a causa del deposito di sabbia e argilla, affinché si creino spazi in cui l'acqua può esondare senza arrecare danni;
- l'immagazzinamento dell'acqua in eccesso tramite l'innalzamento degli argini adiacenti al fiume;
- l'abbassamento, effettuato semplicemente scavando il terreno, del letto del fiume;
- il miglioramento, il rafforzamento e in alcuni casi il rialzamento delle dighe nei luoghi in cui non è possibile allargare il corso d'acqua.

Concedere più spazio ai fiumi comporta tuttavia sia vantaggi che svantaggi. Tra i primi vi è non solo una maggiore sicurezza per la popolazione, ma anche la creazione di nuove aree naturali e ricreative di vitale importanza sia per le persone che per gli animali; tra gli svantaggi, soprattutto nel caso in cui sia inevitabile il trasferimento delle dighe, alcuni civili o imprese potrebbero essere costretti a lasciare i loro immobili per consentire il completamento dei lavori.

Altri programmi degni di nota necessari per preservare il territorio olandese dalle

inondazioni sono:

- il Sand Motor, un progetto pilota per la protezione naturale delle coste e per la tutela del Paese dall'innalzamento del livello del mare, che prevede la creazione di una penisola a largo dei Paesi Bassi utile affinché le coste erose dal vento e dalle correnti marine possano ripristinarsi naturalmente;
- la creazione di polder, zone costiere pianeggianti asciugate artificialmente attraverso dighe e sistemi di drenaggio dell'acqua, necessari per recuperare le terre sommerse a causa dell'abbassamento del suolo e per accrescere gli appezzamenti di terreno agricolo.

Come è possibile constatare analizzando tutti i progetti implementati in Olanda, la protezione dalle inondazioni è un compito complesso e non sempre immediato. Nel corso degli anni passati questa responsabilità è sempre stata assunta dalla National Water Authority, ma recentemente questo ente non è stato l'unico attore attivo per la protezione di questo territorio tanto arricchito quanto minacciato dall'acqua.

2.3.2. Il fallimento della gerarchia

Il sistema di *governance* nei Paesi Bassi si è evoluto soprattutto nel corso degli ultimi decenni, passando da un governo caratterizzato da un predominio della gerarchia sulla rete ad una modalità governativa ibrida.

All'epoca della grande catastrofe naturale negli anni '50, prendere una decisione e attuare una determinata politica pubblica erano compiti esclusivamente del governo centrale: l'approccio che veniva utilizzato era di tipo *top-down* e, nello specifico, la gestione dell'acqua era caratterizzata da uno stile scientifico-tecnocratico di "comando e controllo" (Pahl-Wostl, 2019).

Tuttavia, la costruzione del progetto Delta Works è stata l'ultima importante opera effettuata sotto la supremazia dello Stato. L'infrastruttura, infatti, consentendo lo scambio di acqua dolce e acqua salata attraverso l'apertura delle barriere, ha comportato un cambio improvviso per gli ecosistemi acquatici con conseguenze drammatiche per la biodiversità del luogo (Saeijs e Van der Kleij in Van Der Brugge *et al.*,

2005); per di più, la gestione dei fiumi attuata in quegli anni non consentiva una sinergia tra l'utilizzo dei terreni per l'agricoltura, il corretto sviluppo della natura e un'adeguata salvaguardia dell'architettura del paesaggio (Overmars in Van Der Brugge *et al.*, 2005). Al fine di prevenire ulteriori danni e di tutelare l'ambiente dalle lesioni che gli interventi umani potevano causare, diventò evidente la necessità di effettuare un cambiamento sia sul piano costruttivo (attuabile tramite una modifica degli impianti esistenti) sia sul piano gestionale (prevedendo il coinvolgimento di altri soggetti, portatori di conoscenze e *background* culturali diversi, oltre al Rijkswaterstaat).

Il processo di cambiamento inizia così negli anni '70, quando la politica olandese si vede costretta a cambiare rotta e a promuovere un approccio all'insegna dell'integrazione, del decentramento e della multidisciplinarietà. Considerata, infatti, l'insostenibilità del comparto idrico a livello infrastrutturale e governativo - in termini di ridotta sicurezza, costi elevati e ingenti danni ecologici -, l'amministrazione di questa risorsa non poteva più essere affidata ad un unico ente sovraordinato, ma doveva prendere in considerazione nuovi soggetti portatori di competenze utili e necessarie nella gestione dell'acqua. Inoltre, tra la fine degli anni Ottanta e soprattutto l'inizio degli anni Novanta, in seguito alle importanti inondazioni verificatesi in quegli anni, si inizia a adottare una visione strategica che vede la partecipazione di organizzazioni specializzate nel controllo degli ecosistemi (tra cui la sezione olandese del WWF e il dipartimento ambientale del Delta Dienst, l'istituto responsabile della costruzione del Delta Works) e di nuovi enti governativi, come i Consigli Regionali per la gestione dell'acqua - fondamentali affinché le politiche pubbliche siano adattate alle specifiche esigenze territoriali (Van Der Brugge *et al.*, 2005) e diventati veri organi amministrativi pubblici nel 1983.

È possibile affermare, quindi, che il cambiamento all'interno dei processi di governo sia avvenuto in modo graduale successivamente al verificarsi non solo delle crisi idriche descritte in precedenza, ma anche al conseguente fallimento della gerarchia nell'affrontare le complicate sfide di *governance*. Il governo si è visto porre davanti due problematiche di rilevante importanza: *in primis* una crescente pressione sul comparto idrico causata dalle sempre maggiori pretese territoriali dell'agricoltura, dell'industria, dell'edilizia abitativa e delle infrastrutture, derivanti prevalentemente dallo sviluppo

economico; in secondo luogo, un'ingente pressione sulla terraferma provocata dal continuo cedimento del suolo, dall'innalzamento del livello del mare e dei fiumi e dalla difficoltà di gestione dell'acqua. I problemi correlati a questa risorsa non riguardavano solo l'ambiente e non erano rilevanti solo per le organizzazioni centrali, ma vedevano il coinvolgimento di una pluralità di *stakeholder*, che portavano interessi ed esigenze diversi nella gestione e destinazione d'uso di questo bene. In altre parole, il *management* dell'acqua risultava essere vincolato sia da caratteristiche naturali, normative, contrattuali e politiche, sia dalla compresenza di diversi attori all'interno dell'arena di *governance* che di conseguenza rendevano complesse le interazioni sociali (Van Der Brugge *et al.*, 2005).

Nel corso del tempo la gestione degli affari idrici non è rimasta un'attività del governo centrale, ma ha previsto il coinvolgimento di altri attori pubblici e privati, sia profit che non profit. Nello specifico, i ruoli e le responsabilità per l'amministrazione dell'acqua sono stati aggiornati con la legge del 2009 che designa le autorità responsabili della gestione dei sistemi idrici e le autorità a livello internazionale e nazionale con cui queste cooperano. Inoltre, l'accordo amministrativo stipulato nel 2011 specifica quale deve essere il sistema di *governance* e quali sono i relativi strumenti che devono essere utilizzati per migliorare l'efficienza e il coordinamento di questo specifico comparto. Diventano quindi fondamentali non solo il governo centrale, ma anche le province, i comuni e le autorità idriche regionali, ognuno con un ruolo diverso:

- il governo centrale, e in particolar modo il Ministero delle Infrastrutture e dell'Ambiente, è responsabile della politica idrica nazionale e degli accordi con altri settori politici (sviluppo economico, pianificazione del territorio, agricoltura);
- il Rijkswaterstaat, l'agenzia esecutiva del Ministero, si occupa della gestione dei principali mari, fiumi e canali;
- le autorità idriche regionali sono enti pubblici decentrati, dotati di una specifica personalità giuridica e di risorse finanziarie definite dalla Costituzione, che si occupano della gestione dei sistemi idrici regionali in specifiche aree definite;
- le Province sono responsabili della pianificazione territoriale e ambientale integrata entro i loro confini amministrativi, sovrintendono le autorità idriche regionali, sviluppano piani e regolamenti per le acque sotterranee e si relazionano

con altri settori di politica regionale;

- i Comuni sono preposti alla pianificazione territoriale a livello locale e in particolare si occupano della rete fognaria, del drenaggio urbano e della raccolta delle acque piovane nelle aree urbane.

Oltre a questi attori istituzionali, altri soggetti svolgono funzioni importanti nella gestione dell'acqua in questo territorio, quali ad esempio:

- le società che, operando con gli enti pubblici, forniscono acqua potabile;
- il Commissario Delta che guida il Programma Delta cooperando con i ministeri, le province, i comuni, le autorità idriche regionali, le imprese private e le altre parti interessate;
- gli istituti, i comitati consultivi e le associazioni che mettono a disposizione il loro *know-how* nei processi di *policy making*;
- le ONG, il cui ruolo è marginale nella politica idrica regionale ma di fondamentale importanza per la cooperazione internazionale e dei Paesi in via di sviluppo (OECD, 2014).

Figura 7: Dalla gerarchia all'ibridazione



Come si può evincere da quanto descritto, la *water-governance* che al giorno d'oggi viene applicata in Olanda è molto diversa rispetto a quella in uso nella metà del secolo scorso (*cfr.* Figura 7). Si è passati da un governo puramente gerarchico ad una

governance partecipativa, in cui il rapporto tra lo Stato e cittadini si basa sulla cooperazione e sulla fiducia e in cui il sistema di governo policentrico unisce in modo sinergico la supervisione degli enti decentrati con la loro autonomia. La *governance* dei Paesi Bassi è diventata quindi, in seguito ad un'evoluzione lunga decenni, una *governance* ibrida, in cui coesistono dinamiche gerarchiche (identificabili ad esempio nei processi di coordinamento delle autorità idriche regionali da parte delle province), dinamiche di mercato (dal momento che anche le imprese private hanno un ruolo concreto in molte attività di gestione dell'acqua, come la costruzione delle dighe e degli impianti di trattamento) e dinamiche tipiche della rete (facilmente individuabili nei rapporti collaborativi e compartecipativi che si instaurano tra tutti i soggetti facenti parte dell'ordinamento).

Anche in questo caso l'ibridazione risulta essere un processo *win-win* per il governo e per la società civile nel suo complesso poiché, grazie alla coesistenza di autorità, fiducia e capitale sociale, possono essere migliorate l'efficienza e l'efficacia di quei processi governativi atti alla gestione degli affari comuni, consentendo così la massimizzazione in modo equo del benessere economico, sociale e ambientale.

2.4. Il secondo caso studio: le barriere del Tamigi

Così come l'Olanda, anche le zone nel sud della Gran Bretagna e in particolar modo la città di Londra hanno dovuto in passato e devono tutt'ora fare i conti con l'innalzamento dei livelli del mare. In comparazione quindi al *background* geografico e amministrativo dei Paesi Bassi, verranno ora analizzati dapprima il contesto storico inglese e successivamente le soluzioni governative e infrastrutturali che permettono ad oggi di fronteggiare lo straripamento del Tamigi.

2.4.1. Excursus storico

Caratterizzate da una frequente e irregolare successione di zone pianeggianti con paesaggi collinari e montani, le isole britanniche si trovano spesso nel percorso dei cicloni che hanno origine nell'Oceano Atlantico. In particolar modo, da ottobre a marzo

le aree di bassa pressione che danno luogo a condizioni cicloniche passano attraverso la Scozia per dirigersi verso la Scandinavia e il Mare del Nord, provocando, soprattutto nelle coste orientali, un innalzamento del livello della superficie del mare e forti tempeste. L'avvicinamento delle coste inglesi con quelle continentali a sud-est e l'abbassamento del fondale marino tipico di quelle zone causano un aumento maggiore del livello dell'acqua - fenomeno che consente al mare di risalire il corso del Tamigi e che, in caso di piena del fiume, arreca danni alla popolazione e al territorio (Kendrick, 1988).

Sebbene questo genere di inondazioni non si siano verificate solamente negli ultimi anni, la loro gravità è aumentata nel corso del tempo provocando un aumento del livello di "acqua alta" di circa 0,8 metri per secolo. Le motivazioni connesse a questo fenomeno si dividono in due tipologie:

- le cause naturali, come l'innalzamento del livello medio del mare e la graduale inclinazione delle isole britanniche provocata dai movimenti tettonici risultanti dallo scioglimento delle calotte glaciali del Pleistocene (cioè da circa 2.600.000 a 11.700 anni fa);
- le cause artificiali, ovvero quegli effetti provocati dalle azioni dell'uomo, quali il dragaggio (da un lato necessario per rendere più profondi i canali navigabili e consentire il transito di navi più grandi, dall'altro origine di una penetrazione di mareggiate sempre maggiori), la costruzione di argini lungo i lati dell'estuario (che impediscono lo straripamento e confinano l'acqua alluvionale del fiume) e l'infissione delle banchine (le quali non consentono lo scambio libero di acqua tra i terreni a lato del fiume e il fiume stesso).

Infine, una causa *borderline* tra il naturale e l'artificiale è sicuramente l'insediamento della popolazione nel bacino di Londra, poiché la costante estrazione dell'acqua dalle falde acquifere di gesso presenti nel sottosuolo ha contribuito ad un abbassamento ulteriore (rispetto al livello del mare) del livello del terreno nel centro della città, portando così ad un vero e proprio "affondamento" di tutta la zona (Kendrick, 1988).

Queste ragioni, unite al repentino cambiamento delle condizioni climatiche globali nel corso dei secoli, portano l'Inghilterra a subire perdite - generate dalle sempre più frequenti esondazioni del Tamigi - sia dal punto di vista economico che dal punto di vista umano.

Le prime inondazioni conosciute di questo fiume risalgono all'antica epoca dei romani, nel 43 d.C. circa, ma tra le più grandi documentate si possono ricordare quella del 1663 e quella del 1791 (che raggiunse un'altezza di 4,3 metri sopra il punto di misurazione fisso utilizzato in Inghilterra, l'Ordnance Datum al London Bridge⁵), seguite poi dall'inondazione del 1928 che colpì Victoria e Chelsea e che provocò l'annegamento di 14 persone e lo sfollamento di gran parte della popolazione. Tuttavia, la più imponente ondata di marea si verificò, così come per i Paesi Bassi, nel 1953, quando l'acqua del Mare del Nord in tempesta risalì il Tamigi fino a raggiungere – tre ore prima del previsto - il livello mai registrato di 5,4 metri sopra l'OD, riversandosi così nell'East End di Londra e causando oltre 300 morti (Clout *et al.*, 2022).

Sin dagli inizi si è cercata una soluzione a queste mareggiate, tanto che la prima "infrastruttura" risale alla prima metà del I secolo dopo Cristo, quando fu costruito un ponte di legno di 36 archi per impedire alla marea di inondare la pianura. Successivamente, nel 1179, questo iniziale tentativo di difesa fu sostituito dal vecchio London Bridge⁶, un ponte a venti arcate che ostruiva il flusso dell'acqua che dal mare tentava di penetrare a monte del Tamigi e che però non era sufficiente a proteggere la città dalle maree più pericolose (Kendrick, 1988).

Stante la necessità di trovare una nuova soluzione a tutela del territorio, secoli dopo il tradizionale metodo a tutela della città divenne la costruzione di mura e di argini sempre più alti e sempre più forti ai lati del fiume, così come previsto dal Thames Flood Act del 1879 (un atto che stabiliva quali dovessero essere le misure di protezione dalle inondazioni). Sebbene questo genere di "scudi" siano permanenti e facili da mantenere, un loro continuo innalzamento non è sostenibile - anche solamente per l'impossibilità di vedere oltre queste mura - e non risulta quindi essere la soluzione corretta per contenere le piene del Tamigi (Clout *et al.*, 2022).

⁵ L'Ordnance Datum indica il livello medio del mare calcolato dall'osservazione effettuata a Newlyn, in Cornovaglia, e viene utilizzato come base ufficiale per il calcolo dell'altezza della marea sulle mappe britanniche. In questo specifico caso si prende a riferimento il valore dell'OD rispetto all'altezza dell'acqua del Tamigi al London Bridge.

⁶ Sostituito a sua volta una prima volta agli inizi del 1800 dal nuovo London Bridge e una seconda volta tra la fine degli anni '60 e gli inizi degli anni '70 dall'attuale London Bridge (Billington, 1998).

Solamente dopo la catastrofe del 1953, il Greater London Council (il massimo organo amministrativo del governo di Londra dal 1965 al 1986), in quanto autorità responsabile della prevenzione dalle inondazioni, è stato incaricato dal governo centrale di studiare il problema e di trovarne un rimedio. In seguito a rilevanti studi condotti da diversi istituti di ricerca, consulenti, dipartimenti scientifici e ingegneristici di università ed enti pubblici, si è giunti alla conclusione che la migliore soluzione a lungo termine sarebbe stata la costruzione di una barriera con cancelli mobili che potesse essere tenuta aperta per consentire la navigazione quando l'acqua del fiume manteneva livelli normali e potesse invece essere chiusa in caso di piena.

Figura 8: "The Thames Barrier"



Fonte: foto di Luca Locatelli

La Thames Barrier si estende per 520 metri attraverso il Tamigi vicino a Woolwich, nel sud di Londra, e protegge 125 chilometri quadrati dalle inondazioni causate dalle

mareggiate. Formata da sette pilastri coperti da rivestimenti in acciaio inossidabile, dieci cancelli alti 20 metri e due pilastri aggiuntivi, l'infrastruttura divide il fiume in dieci campate, di cui sei canali navigabili (quattro larghi 60 metri e due larghi 30 metri) e quattro canali non navigabili larghi 30 metri, ed è in grado di sopportare un carico complessivo di oltre 9.000 tonnellate di acqua. Le paratoie sono costituite da segmenti circolari cavi adagiati sul letto del fiume che vengono chiusi parzialmente - consentendo ad una quantità controllata di acqua di passare - quando la marea non è particolarmente alta, o totalmente, quando il livello dell'acqua rischia di inondare la città. A valle, per proteggersi dal ritorno incontrollato della marea causato dalla chiusura dei cancelli, furono installati muri lungo le paludi dell'estuario con paratoie a ghigliottina alla foce dei fiumi affluenti.

La costruzione di questa barriera, divenuta la seconda più grande al mondo dopo quella olandese, iniziò nel 1974 ad opera di diversi appaltatori che hanno realizzato, sotto il diretto coordinamento del Greater London Council, i cancelli, i macchinari a terra e le opere di sollevamento degli argini a monte; i lavori terminarono nel 1982, ma, sebbene il primo utilizzo risalga al 1983, questa venne ufficialmente aperta dalla Regina nel 1984. La Thames Barrier è stata chiusa 205 volte da quando è diventata operativa (di cui 28 solamente nell'inverno tra il 2013 e il 2014) e, nonostante in origine fosse stata pensata per essere aggiornata intorno al 2035, le analisi degli ultimi anni inducono a pensare che la barriera continuerà a svolgere la sua funzione fino a circa il 2070 (Il Post, 2014).

2.4.2. La *governance* dell'acqua in Inghilterra

Cercare la giusta soluzione per gestire l'acqua e tutelare il territorio e la popolazione che circondano i bacini idrografici non è un compito semplice e soprattutto non è un compito eseguibile da un unico soggetto: la *water governance* è infatti una metodologia governativa che implica la necessità di possedere una serie di nozioni, risorse e *know-how* detenibili (ed effettivamente detenuti) da una pluralità di *stakeholder*.

Nel corso dei secoli è sempre stato il governo britannico ad occuparsi dell'amministrazione dell'acqua, facendo affidamento a team di scienziati ed ingegneri specializzati che possedessero le giuste competenze per sopperire alla mancanza di

conoscenze tecniche dell'apparato puramente burocratico. Con l'Environment Act del 1995, tuttavia, per snellire i processi di *governance* dell'acqua e ridurre i costi derivanti dalle consulenze specializzate, venne istituita l'Environment Agency, un ente pubblico non dipartimentale - patrocinato dal Dipartimento per l'ambiente, l'alimentazione e gli affari rurali del governo del Regno Unito – che si occupava della protezione e del miglioramento ambientale in Inghilterra. Composta da un team di direttori esecutivi qualificati in diversi ambiti (quali ad esempio l'ingegneria, la scienza, la geologia e l'idrologia) e da un consiglio direttamente responsabile nei confronti dei Ministri per quanto concerne le prestazioni svolte, l'Agenzia per l'ambiente espleta le sue funzioni in modo tale da proteggere e migliorare l'ambiente nel suo insieme e da contribuire alla realizzazione di uno sviluppo sostenibile. Le attività principali che vengono svolte da questo ente sono:

- la regolamentazione dell'industria e la relativa produzione di rifiuti;
- il trattamento di terreni contaminati;
- il controllo della qualità dell'acqua e della disponibilità idrica;
- l'erogazione di licenze per la pesca e la conservazione della fauna;
- la gestione del territorio e dei rischi ambientali;
- la regolazione della navigazione interna di fiumi, estuari e porti;
- la gestione del rischio di inondazioni dei principali fiumi, bacini idrici, estuari e mare, e la gestione del rischio di erosione costiera.

Nonostante la responsabilità nazionale rimanga in capo al Dipartimento per l'ambiente, l'alimentazione e gli affari rurali, è quindi l'Environment Agency a diventare a tutti gli effetti responsabile dell'amministrazione dell'acqua nel territorio inglese e della salvaguardia dell'*habitat* circostante.

Così come previsto dal Flood and Water Management Act del 2010, è necessario che tutte le autorità cooperino tra di loro e condividano le informazioni necessarie affinché la *governance* sia il più possibile efficace; questo per tre motivi: *in primis* per una gestione migliore e più completa del rischio di alluvione (che comporta una riduzione del rischio di inondazioni associato a condizioni meteorologiche estreme), in secondo luogo per tutelare i gruppi della comunità da aumenti insostenibili delle tariffe di drenaggio delle acque superficiali e da ultimo per proteggere l'approvvigionamento idrico del consumatore. Oltre all'Environment Agency vengono dunque istituite le

autorità locali responsabili delle inondazioni – che valutano i rischi e fissano gli obiettivi di controllo delle alluvioni a stretto contatto con il territorio – e i comitati regionali alluvionali e costieri, che - riunendo i membri dell’Agenzia, delle autorità locali e di eventuali altre autorità - garantiscono che vi siano piani coerenti per l’amministrazione dei bacini idrografici e delle coste e incoraggiano investimenti efficienti e mirati, con buoni rapporti qualità-prezzo a vantaggio delle comunità locali in caso di interventi.

Oltre a questi due macrorganismi, si occupano di gestione dei rischi di alluvione in maniera minore altri partner, quali i consigli distrettuali, le autorità autostradali, le società idriche e fognarie e l’assessorato alle comunità e al governo locale.

Ulteriori compiti dell’Environment Agency, connessi alle attività principali precedentemente elencate da questa svolta, sono il controllo e il mantenimento della barriera sul Tamigi e delle altre difese contro le inondazioni di Londra. Anche nell’assolvere questo incarico l’Agenzia non opera in totale autonomia, infatti si avvale:

- dell’ausilio di satelliti meteorologici, piattaforme petrolifere, navi meteorologiche e stazioni costiere per ricevere informazioni in merito ai picchi di marea;
- dei dati idrologici e meteorologici forniti dal Met Office (servizio meteorologico nazionale per il Regno Unito) e dal National Tidegauge Network (un centro che registra i valori delle maree lungo le coste del Paese).

Inoltre, l’Agenzia per l’ambiente collabora con il Thames Barrier Navigation Centre della Port of London Authority per quanto concerne la coordinazione della navigazione e con la Maritime and Coastguard Agency (l’agenzia esecutiva patrocinata dal Dipartimento dei Trasporti) per controllare il transito delle navi nei periodi in cui le barriere sono chiuse per manutenzione.

Infine, i lavori da eseguire a livello infrastrutturale e di manutenzione e miglioramento della risorsa vengono solitamente appaltati ad imprese appartenenti al settore privato tramite specifici bandi di gara, in modo tale da far eseguire la realizzazione dell’opera al soggetto che agisce mantenendo elevati standard di eccellenza, sostenibilità e professionalità.

Anche in Inghilterra quindi, così come in Olanda, la modalità governativa per la gestione dell’acqua non viene assolta in modo puramente autoritario dallo Stato, bensì prevede il coinvolgimento di tutti gli organismi pubblici in un unico sistema a rete che

agisce all'insegna del coinvolgimento, della cooperazione e dell'"autonomia interconnessa". Non vengono tuttavia tralasciati il coordinamento da parte di un organismo superiore – identificato in tal caso dal governo britannico – e le dinamiche tipiche del mercato – facilmente individuabili nelle procedure di gara per l'aggiudicazione degli appalti - che rendono questo il *modus operandi* tipico della *governance* ibrida.

L'Inghilterra, pertanto, risulta un'ulteriore conferma della bontà dell'ibridazione come modalità di governo: la natura ibrida della sua *governance*, che si esprime attraverso una gerarchizzazione dei processi e che trova formalizzazione tramite dinamiche di mercato passando attraverso la formazione di reti di soggetti, ha reso possibile la risoluzione di un problema, quello delle piene del Tamigi, che afferisce ad una sfera sociale tanto propria dell'amministrazione pubblica che del mondo dei privati cittadini. L'applicazione di un approccio ibrido ha permesso in questo modo di soddisfare ogni tipo di interesse collettivo, giungendo all'output migliore tramite il giusto mix di autorità, fiducia e capitale sociale.

Capitolo 3: Il caso della salvaguardia della laguna di Venezia: panorama di governo e metodologia della ricerca

3.1. Contesto di ricerca: Venezia e la sua laguna

Nel primo capitolo del presente elaborato sono stati delineati i concetti di *governance*, *meta-governance* e ibridazione. La *governance* è stata definita come una nuova forma di regolazione policentrica e partecipativa, in cui il governo è caratterizzato da un insieme di responsabilità condivise e in cui lo scopo principale è la gestione degli affari comuni; la *meta-governance* è invece stata descritta come parte essenziale della *governance* stessa, dal momento che, utilizzando il coordinamento gerarchico tipico dello Stato, risulta essere il connubio più efficiente e più democratico tra mercato, gerarchia e reti; l'ibridazione, infine, è emerso essere un processo che, attraverso la ricerca di un equilibrio tra autorità, fiducia e capitale sociale, pone al centro la collaborazione tra i diversi attori della società civile cosicché possano essere soddisfatti gli interessi e le necessità del sistema nel suo complesso.

Nel secondo capitolo sono stati quindi delimitati i confini di una particolare tipologia di *governance*: la *water-governance*. Questa viene definita come l'insieme dei soggetti - politici, sociali, economici e amministrativi - che controllano e partecipano ai processi decisionali riguardanti lo sviluppo e la gestione delle risorse idriche (Batchelor, 2006). La *governance* dell'acqua fa sostanzialmente riferimento al modo in cui vengono prese le decisioni (ovvero come, da chi e a quali condizioni) piuttosto che alle decisioni stesse (Moench *et al.* in Batchelor, 2006).

In ultima istanza sono stati analizzati due casi studio, l'Olanda e Londra, luoghi che per la loro conformità territoriale sono tra i più minacciati al mondo dalla forza dell'acqua. È stato possibile notare come le conseguenze di una modalità governativa sbagliata possano essere ingenti e come invece una *governance* adeguata, che nel caso sia dei Paesi Bassi che della capitale britannica è una *governance* ibrida, possa garantire un'amministrazione efficace ed efficiente delle questioni rilevanti per la comunità e per i portatori di interessi pubblici e privati.

Verrà ora presentato, ad introduzione della parte di ricerca del presente elaborato, un altro caso studio: la laguna di Venezia. Questo territorio, che è sempre stato abbracciato dalla terraferma e dal mare e che oggi si sviluppa tra la foce del Sile e la foce del Brenta, si è formato nei secoli grazie all'azione congiunta dei fiumi e del mare stesso. Proprio quest'ultimo, con la sua forza, ha nel corso del tempo aperto dei varchi lungo il litorale e ha risalito le foci dei fiumi, andando a sostituire l'acqua dolce - che in precedenza caratterizzava questo ambiente - con l'acqua salata, rendendo così la laguna un luogo unico nel suo genere.

Popolare questi territori non era un compito facile: la presenza di insediamenti permanenti, infatti, si attesta a partire dal 200 d.C. e solamente nel XIII secolo sono stati effettuati degli interventi per garantire accettabili opportunità di vita alla società nascente. Fin dall'antichità è quindi risultato necessario agire per mantenere intatte le caratteristiche della laguna, la cui sopravvivenza era correlata al mantenimento di un equilibrio tra le forze naturali - l'impeto demolitore del mare e l'interramento causato dai fiumi - e l'operato umano. Alla fine del Seicento erano plurime le misure attuate: "la costruzione di argini perimetrali lungo gran parte della gronda di terraferma, il generalizzato marginamento di isole e «sacche» all'interno dell'estuario, il rafforzamento delle difese a mare lungo i litorali, l'otturazione (già avviata in epoche remote) di canali e bocche portuali e la realizzazione di palade, moli guardiani ed altri manufatti a protezione delle tre bocche superstiti (i porti di San Nicolò di Lido, Malamocco e Chioggia), avevano infatti cristallizzato i naturali processi involutivi che avrebbero altrimenti inevitabilmente trasformato la laguna in un braccio di mare aperto, ovvero in terraferma" (Caniato, 1997). Altri tre sono stati gli interventi operati nei secoli successivi a completamento delle azioni correttive e contenitive: la costruzione dei murazzi lungo le coste delle isole fronte mare; la realizzazione delle sei dighe alle bocche di porto; infine, l'ultimazione della "linea di conterminazione" che permise di definire quelli che erano i territori di gronda lagunare e quelli che non lo erano (e dunque di definire i confini di applicazione delle leggi sulla salvaguardia della laguna).

Alla fine del 1700, l'estensione di questa zona era di circa 57.000 ettari totali. Opere di bonifica, di colmata e di costruzione realizzate nel corso dei secoli successivi (come, ad esempio, la zona industriale di Marghera, l'aeroporto di Tessera, la costruzione del ponte ferroviario e la realizzazione di alcune isole e «sacche») rappresentano talune

delle concause che hanno portato ad un'alterazione irreversibile delle caratteristiche dell'ambiente lagunare, arrecando così una perdita di circa 15.000 ettari di barene negli ultimi 200 anni (Caniato, 1997).

L'obiettivo fondamentale della salvaguardia di questo territorio è quindi quello di preservare un ecosistema tanto arricchito quanto minacciato dal mare e dalla laguna, fattori che diventano sia i pregi che i difetti di un ambiente unico nel suo genere per qualità naturalistiche e valori storico-paesaggistici, e che rappresentano elementi simbiotici con cui la città si trova per forza di cose a dover convivere.

3.1.1. La *governance* della laguna di Venezia attraverso i secoli

Sin dai tempi della Serenissima, gli organi che hanno governato Venezia hanno operato non solo per gestire tale città e tale territorio dal punto di vista economico-amministrativo, ma anche per salvaguardare questo particolare *habitat* dagli agenti atmosferici e naturali che da sempre l'hanno minacciato. In altre parole, la tutela di Venezia e della laguna in cui è inserita ha sempre spinto qualsiasi governo "nello sforzo quotidiano e secolare di assoggettamento degli interessi privati e individuali al bene pubblico delle acque e della città" (Bevilacqua in Consorzio Venezia Nuova, 2015, p. 7), poiché preservare un ambiente così fragile è un problema di interesse comune, soggetto ad una logica di *we-interest* e risolvibile solamente grazie ad interventi innovativi e un controllo meticoloso.

"La laguna, madre non solo di questa serenissima città, ma sacrosante mura per la stabile sua sicurezza et unico fondamento della sua conservazione e libertà, è hora ridota a si deplorabil stato che, persa la pristina sua ampiezza, resta talmente ristretta da mortali suoi nemici, fiumi et huomini, che se non saranno dalla publica sapienza con ogni maggior diligenza e celerità proveduto a sì gravi mali, ne seguirà in breve corso di anni la total sua rovina, con perdita della più meravigliosa città che nell'universo s'attrovi."
(Bernardino Contin in Caniato, 1997)

Nei secoli le amministrazioni hanno quindi sempre agito antepo- nendo al mero governo

diverse finalità, quali: la tutela del territorio veneziano in generale, comprensivo del paesaggio naturale e del patrimonio storico-artistico della città; la salvaguardia dell'intero comparto idrico, sia dal punto di vista idraulico che dell'inquinamento delle acque della laguna e dei fiumi; e lo sviluppo dal punto di vista socioeconomico senza comportare lesioni all'ambiente stesso. È importante, infatti, quando si gestisce un territorio, non operare guardando unicamente al soddisfacimento degli interessi dei singoli, ma soddisfare le necessità della collettività garantendo al contempo il rispetto delle conformità territoriali del luogo.

Nella storia numerosi sono stati i protagonisti che si sono occupati della salvaguardia di Venezia: inizialmente il regolamento delle acque era stato affidato ai Provveditori di Comune⁷, per passare, dal XIV secolo, nelle mani del Consiglio dei Dieci Savi⁸ e del Senato - dal momento che l'acqua era considerata una risorsa fragile ma al contempo fondamentale in diversi campi, tra i quali la sicurezza militare della Serenissima.

Solo all'inizio del XVI secolo l'allora Governo della Repubblica Veneta decise che il controllo delle acque non poteva essere affidato ad una molteplicità di soggetti amministrativi e tecnici, poiché la materia era particolarmente complessa e anche un semplice errore poteva causare una serie di danni irreparabili. Venne così istituito, il 7 agosto del 1507, il Magistrato alle Acque, un'amministrazione speciale composta da un insieme di organi stabili e distinti nelle funzioni, ma non separati nel coordinamento (Mozzi, 1927). I compiti svolti da questo nuovo ente erano diversi, tra questi è utile ricordare la gestione totalitaria dell'intero bacino idrografico - comprensivo delle acque lagunari, dei lidi e dei maggiori fiumi che sfociavano in laguna (e che ad oggi occupa il territorio del Triveneto) – e la promulgazione delle leggi a tutela del territorio (Da Mozzo,

⁷ I Provveditori di Comune furono istituiti nel 1256 e svolgevano alcuni compiti fondamentali, quali: la sorveglianza e la cura della mercatura; la cura di strade, ponti e canali; e la concessione della cittadinanza.

⁸ Il Consiglio dei Dieci Savi, fondato nel 1310, è stato uno dei massimi organi di governo della Repubblica di Venezia e il suo *core business* era il mantenimento della sicurezza in città, attuabile reprimendo e prevedendo tutto ciò che minacciava la pubblica tranquillità.

1937).

Il Magistrato alle Acque non è stata un'istituzione sempre presente nel contesto veneziano: operò dapprima per circa tre secoli fino alla sua prima soppressione, nel 1808, da parte del governo francese; successivamente, nel corso dell'Ottocento, questo ente pubblico è stato ripristinato dall'Amministrazione Austriaca, pur essendogli state attribuite una denominazione e delle competenze diverse da quelle con cui era stato istituito originariamente; è stato, infine, abolito una seconda volta nel 1866 da parte dello stesso governo italiano (Rusconi, 2013). Tuttavia, la consapevolezza della fragilità di questo territorio – frequentemente soggetto a gravi inondazioni - e la consapevolezza che, per la sua conformità, non era paragonabile dal punto di vista idraulico a nessun'altra zona d'Italia o del mondo, hanno spinto il governo agli inizi del Novecento a ritenere che “eccezionali condizioni reclamano provvedimenti eccezionali” (Rusconi in Rusconi, 2013, p. 2). Poiché gli organismi pubblici esistenti non erano adatti per replicare agli interessi dell'ambiente lagunare – il quale ha sempre necessitato di risposte rapide e conformi alle esigenze della popolazione e del territorio stesso -, si è così provveduto a istituire *ex novo* il Magistrato alle Acque per le Province Venete e di Mantova: con la legge n. 257 del 5 maggio 1907 vennero, quindi, affidate a questa particolare amministrazione tutte le funzioni e tutti i poteri riguardanti il buon governo delle acque, e in particolar modo quelli concernenti la tutela dei bacini montani, le opere idrauliche, le bonificazioni e il regime dei porti, del lido, del mare e dei fari. L'entrata in vigore di questo “nuovo” istituto poteva vantare aspetti positivi e negativi: da un lato, infatti, tutte le competenze di salvaguardia vennero affidate ad un'unica organizzazione, rendendo questo il primo esperimento di decentramento amministrativo in materia di opere pubbliche e protezione delle acque – esperimento che poteva godere del prezioso vantaggio di essere direttamente presente all'interno del territorio; dall'altro lato numerosi furono i dibattiti inerenti a tale istituzione, poiché le caratteristiche e i poteri del nuovo Magistrato alle Acque erano nettamente diversi e inferiori rispetto a quelli che questo ente aveva ai tempi della Repubblica di Venezia.

Plurime furono nel corso degli anni le modifiche normative che vennero fatte alla legge istitutiva del Magistrato alle Acque (fra tutte è bene ricordare la legge n. 366 del

1963 con cui vennero aggiornate le competenze di questo organo), ma il maggiore cambiamento si ebbe a seguito dell'alluvione del 1966. Nella notte tra il 3 e il 4 novembre di quell'anno, infatti, l'acqua - a seguito della combinazione di diversi fattori meteorologici (quali la fase lunare, il vento, l'oscillazione del mare e la depressione atmosferica) – raggiunse un'altezza di 194 cm sul medio mare causando enormi danni all'economia, all'ambiente, alla città e alla popolazione di Venezia. La tutela di tutto il territorio lagunare divenne così un "problema di preminente interesse nazionale", tanto da portare il Governo dell'epoca all'emanazione, nel 1973, della legge n. 171, la cosiddetta Legge Speciale. Quattro diventarono gli obiettivi a carico della Repubblica Italiana:

- garantire la salvaguardia dell'ambiente paesistico, storico, archeologico ed artistico della città di Venezia e della sua laguna;
- tutelare l'equilibrio idraulico;
- preservare l'ambiente dall'inquinamento atmosferico e delle acque;
- assicurare la vitalità socioeconomica nel quadro dello sviluppo generale e dello assetto territoriale della Regione.

Si è cercato, in altre parole, di risolvere i problemi riguardanti il territorio "attraverso interventi che assicurassero la difesa della città da ogni forma di decadimento fisico, sociale ed economico, salvaguardando al contempo, nella sua integrità naturale, la laguna" (Consorzio Venezia Nuova, 2015, p. 4). Hanno concorso allo svolgimento di queste funzioni fondamentali lo Stato, la Regione e gli Enti locali, ognuno secondo i propri poteri e nell'ambito di propria pertinenza.

Nella seconda metà degli anni '70, l'area soggetta alla giurisdizione del Magistrato alle Acque fu gradualmente ridotta poiché le competenze, inizialmente a carico di un unico ente centrale, furono via via assegnate ad altri organi dello Stato o agli enti locali presenti nelle regioni di pertinenza del Magistrato stesso. A causa di questo decentramento, di un sistema molto più complesso di vincoli e controlli e della conseguente lentezza procedurale, erano riemersi i problemi a cui erano state soggette Venezia e la sua laguna nei secoli precedenti, tanto da costringere il Governo – a seguito di uno studio effettuato sul territorio dal punto di vista culturale, scientifico, sociale e politico – all'emanazione della seconda Legge Speciale per Venezia, la L. 798 del 29 novembre 1984. Tale legge riprendeva i principi cardine della L. 171/73 disponendo sia

una serie di interventi atti alla tutela della città e al recupero architettonico, urbanistico, ambientale ed economico, sia i relativi finanziamenti. I compiti, che era necessario affrontare in modo unitario ed organico, venivano così ripartiti tra lo Stato, la Regione, il Comune di Venezia e quelli di gronda lagunare, in base alle funzioni e ai poteri delle singole amministrazioni. Venne inoltre istituito un organo di primaria importanza: il Comitato istituzionale per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna, comunemente noto come "Comitatone". Presieduto dal Presidente del Consiglio e composto dalla Regione Veneto, dal Comune di Venezia e da due rappresentanti dei comuni che si affacciano sulla laguna, oltre che dai vertici di alcuni dei più importanti Ministeri della Repubblica, diviene una sede istituzionale in cui era (ed è tuttora possibile) partecipare ai processi di *policy* in modo paritario, affinché le decisioni siano prese tenendo in considerazione tutti gli interessi sia a livello centrale che soprattutto a livello locale. Nello specifico, al Comitato venivano demandati l'indirizzo, il coordinamento e il controllo degli interventi effettuati in questo territorio e la ripartizione delle risorse stanziare per la loro attuazione.

La configurazione del Magistrato alle Acque mutò nel corso del tempo: se da un lato vennero affidate sempre più spesso alle Regioni e alle Autorità di Bacino (istituiti con la funzione di programmazione degli interventi da effettuare nei rispettivi bacini idrografici) le competenze idraulico-territoriali concernenti il governo delle acque dolci e marine, dall'altro le Leggi Speciali hanno assegnato a questo ente statale tutte le competenze riguardanti l'ambiente lagunare, accentrando l'area di giurisdizione di questo particolare territorio. A partire dagli anni Ottanta e in particolar modo con l'affidamento al Consorzio Venezia Nuova - unico concessionario dello Stato - della realizzazione delle opere di salvaguardia di competenza statale, il ruolo e le competenze del Magistrato vennero sempre più ridimensionate, rendendo questo organo un semplice esecutore di decisioni tecnico-amministrative prese in altri tavoli di lavoro esterni. L'autorevolezza, il prestigio e la competenza tecnica che un tempo caratterizzavano questo ente vennero definitivamente perse con l'istituzione della legge 114 del 2014, che ne predispose non solo la soppressione ma anche il contestuale trasferimento dell'autorità e delle mansioni al Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia. Questo passaggio

avrebbe dovuto essere solamente momentaneo, poiché l'articolo 18 della succitata legge afferma che le funzioni di "salvaguardia e di risanamento della città di Venezia e dell'ambiente lagunare, di polizia lagunare, di organizzazione della vigilanza lagunare e di tutela dall'inquinamento delle acque" avrebbero poi dovuto essere trasferite alla città metropolitana di Venezia, entro e non oltre il 31 marzo 2015. Il decreto attuativo del Presidente del Consiglio dei Ministri, tuttavia, non è mai stato promulgato, rendendo così il passaggio di competenze tra il Magistrato e il Provveditorato un atto puramente formale.

Il Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche è un organo decentrato del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili che, ad oggi, opera all'interno di due principali settori: la salvaguardia della laguna e la gestione del demanio marittimo, e la realizzazione e l'amministrazione delle opere demaniali di competenza statale. Accanto al Provveditorato alle OO.PP. svolgono azioni di tutela dell'ambiente lagunare altri enti istituzionali, quali: la Regione Veneto, la Città Metropolitana di Venezia, il Comune di Venezia e quelli di gronda lagunare, oltre all'Autorità Portuale, alle forze dell'ordine e agli istituti di ricerca.

Il governo della laguna veneta risulta quindi essere particolarmente frammentato e caratterizzato da un'elevata suddivisione di competenze e di poteri tra diversi *stakeholder*. Una catena decisionale così lunga – che rende poco agevole la presa di decisioni all'interno dei processi tecnico-amministrativi – e il progressivo mutamento del ruolo dello Stato nel corso degli anni – che è passato da esecutore a semplice controllore delle attività svolte dagli attori privati – hanno portato il Governo alla consapevolezza che uno snellimento burocratico e una riduzione dei costi fossero le uniche necessità dell'ambiente lagunare. A seguito quindi di uno studio di ricerca (avviato dal Provveditorato in collaborazione con l'Università Ca' Foscari di Venezia) atto all'individuazione di una possibile configurazione giuridica del soggetto a cui attribuire la *governance* di questo territorio, venne emanato, nel 2020, il decreto-legge n. 104 con cui si istituì l'Autorità per la Laguna di Venezia. All'Autorità - un ente pubblico non economico dotato di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria - vengono affidate "tutte le funzioni e le competenze relative alla salvaguardia della città di Venezia e della sua laguna e al mantenimento del regime

idraulico lagunare, ivi incluse quelle di cui alle leggi 5 marzo 1963, n. 366, 16 aprile 1973, n. 171 e 29 novembre 1984, n. 798, nonché quelle già attribuite al Magistrato alle Acque e trasferite al Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia”, compresa la gestione del sistema MoSE (Modulo Sperimentale Elettromeccanico), il famoso progetto di regolazione dei flussi di marea alle bocche di porto realizzato a tutela del fragile ecosistema lagunare.

È importante, infatti, che la gestione del territorio avvenga per mano di un unico soggetto istituzionale, di carattere amministrativo e non politico, con una struttura operativa snella e dotato di elevata autonomia (gestionale, di spesa e tecnica) e discrezionalità. Ma è altrettanto importante che questo soggetto coordini e coinvolga nei processi decisionali anche gli altri attori operanti nel sistema, poiché la collaborazione tra organizzazioni istituzionali, associazioni, società profit e non profit è l’unica modalità governativa che consente la soddisfazione di tutti gli interessi e di tutte le necessità della rete.

3.1.2. Comparazione Olanda-Londra-Venezia

Figura 9: Comparazione NL-LDN-VE

	Olanda	Londra	Venezia
Territorio	Prevalentemente pianeggiante, con dislivelli topograficamente insignificanti - 27% dell’intera superficie risulta sotto il livello del mare	Frequente e irregolare successione di zone pianeggianti con paesaggi collinari e montani	Città composta da più di un centinaio di isole collegate fra loro da ponti - territorio che si è formato dall’azione congiunta di mare e fiumi (Sile e Brenta)
Problema da risolvere	Allagamenti delle zone abitate causati da innalzamento delle maree e ingrossamento periodico dei fiumi provocato da una maggiore consistenza di precipitazioni nella stagione invernale e dal disgelo in quella primaverile	Inondazioni nelle città e in particolare a Londra, causate dalla risalita del corso del fiume da parte dell’acqua del mare	“Acqua alta” - allagamento di ampie zone della città causato dall’innalzamento periodico delle maree
Anno degli interventi definitivi	1954	1974	2003
Tipologia di intervento (definitivo)	Delta Works - sistema costituito da tre chiuse, sei dighe e quattro barriere mobili	Thames Barrier - un sistema di pilastri e paratoie che divide il fiume in 10 campate, di cui 6 sono canali navigabili e 4 no	MoSE - progetto di regolazione dei flussi di marea alle bocche di porto
Modalità di governo scelta	Fallimento della gerarchia —> coinvolgimento degli enti locali, società private e terzo settore	Governo centrale, coadiuvato da un’agenzia governativa che opera a livello locale	Magistrato alle Acque —> depotenziamento graduale ed eccessiva frammentazione delle competenze —> Autorità per la laguna

Nella Figura 9 viene evidenziato un confronto tra i tre casi studio presi in esame in questo elaborato. È possibile notare come, nonostante i territori completamente diversi tra di loro, tutti questi ambienti soffrano di un unico problema: gli allagamenti e le inondazioni causati dall'innalzamento delle maree e dalle condizioni meteorologiche avverse. I primi interventi definitivi di risoluzione del problema sono stati messi in atto dall'Olanda (che ha dato inizio alla costruzione delle opere di salvaguardia nel 1954 e le ha terminate nel 1997), seguita dalla capitale britannica (che, in seguito a numerosi studi condotti a partire dal 1953, ha avviato i lavori nel 1974 e li ha terminati nel 1982). A Venezia, per rispondere all'obiettivo di tutela del territorio dalle "acque alte" posto dalla L. 798/1984, è stato sviluppato un sistema integrato di opere che ha visto l'inizio della costruzione del MoSE solamente nel 2003, nonostante la sua progettazione iniziò negli anni '80. Oltre a questa infrastruttura (il cui completamento dovrebbe avvenire entro dicembre 2023) composta da una serie di paratoie mobili che giacciono, piene di acqua, sul fondale e che vengono sollevate grazie all'immissione di aria compressa in caso di pericolo di maree particolarmente sostenute, sono state realizzate in contemporanea delle dighe foranee alle bocche di porto - per evitare che le maree più frequenti entrassero prepotentemente in laguna - e sono state rialzate le rive e le pavimentazioni delle aree più basse della città.

Non è stato facile trovare una soluzione a questo genere di problematiche, complice anche la difficoltà da parte del governo centrale di gestire in autonomia i territori. In tutti i casi studio, infatti, lo Stato non è mai riuscito a completare le opere di salvaguardia necessarie senza ricorrere all'ausilio di altri enti (pubblici o privati che siano), a dimostrazione del fatto che un governo prettamente gerarchico e unitario non può essere la soluzione alle problematiche della collettività, e che agire in un'ottica di rete (tenendo comunque in considerazione dinamiche di scambio e di regolazione) è sempre il modo migliore per soddisfare gli interessi della società.

3.2. L'ambito di ricerca

Come già anticipato precedentemente, il Provveditorato OO.PP. in *partnership* con l'Università Ca' Foscari di Venezia ha voluto avviare un'attività di ricerca avente un

duplice scopo: *in primis* individuare la corretta struttura giuridica dell'ente che si dovrebbe occupare (e che si occuperà) della salvaguardia di Venezia e della laguna, e in secondo luogo analizzare quale rete di attori gestiscono attualmente tale territorio, mantenendo il *focus* su quali sono i processi di *governance* correnti e su quali potrebbero essere quelli che in un futuro garantiscano e migliorino il coordinamento tra gli *stakeholder*.

Grazie a questo studio si è, quindi, potuto ricostruire il complesso sistema di soggetti, istituzionali e non, operanti in tale ambito (spesso incerto e caratterizzato da un insieme complesso di normative europee, statali, regionali e speciali) e le funzioni, talvolta sovrapposte, che vengono da questi svolte per la salvaguardia della laguna. Essendo presenti un ingente numero di attori istituzionali e innumerevoli attori non istituzionali (quali le aziende profit, quelle non profit, le associazioni di volontariato, ludiche o che sfruttano la laguna a fini produttivi e commerciali) che rendono l'azione amministrativa nebulosa e l'intero ordinamento di riferimento di difficile definizione, sono stati individuati i 36 soggetti - tra cui organizzazioni istituzionali, società private e associazioni/fondazioni - maggiormente rappresentativi in questo contesto.

Dalla Figura 10 è possibile notare che sono diversi gli attori coinvolti nei processi di *governance* di questo territorio: innanzitutto, sono facilmente individuabili 32 organizzazioni pubbliche, impegnate con ruoli e modalità differenti nell'amministrazione dell'ambiente lagunare; e in secondo luogo, emergono quei soggetti pubblici e privati che svolgono attività di tutela che non sono formalmente definite dalla legge (come, ad esempio, gli istituti universitari e di ricerca). Ognuno di questi opera in modo totalmente autonomo nello svolgimento delle azioni di fondamentale interesse per l'arena di *governance* nel suo complesso, comportando in questo modo un aumento della complessità nel processo di assegnazione delle diverse responsabilità.

Figura 10: Tabella dei soggetti che operano 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 e Provveditorato alle Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino Alto-Adige e Friuli-Venezia Giulia

Sono state successivamente individuate le funzioni svolte da tali soggetti. Queste si suddividono in

- funzioni di indirizzo, ovvero l'insieme di competenze assegnate dalla normativa di riferimento alle organizzazioni (pubbliche o private) che operano nell'ambito lagunare e le azioni svolte dai soggetti che, pur non essendo titolari per legge, partecipano ugualmente al perseguimento della funzione stessa;
- funzioni operative, ovvero le attività concrete che i singoli enti e le singole istituzioni si trovano a svolgere.

Come si può evincere dalla Figura 11, sono diverse le funzioni di indirizzo emerse dall'analisi degli attori operanti nel territorio. La loro frammentazione (e talvolta la loro sovrapposizione), tuttavia, non permette di chiarire lo specifico ruolo assunto dai singoli nel generico incarico di salvaguardia della laguna e causa gravi problemi di coordinamento. Infatti, la presenza di numerosi attori istituzionali con un potere decisionale comporta uno scoordinamento dell'azione pubblica e un allungamento nella presa di decisioni, poiché ognuno di questi soggetti è spinto ad agire in un'ottica di *self-interest* ovvero perseguendo una *mission* individuale che spesso differisce da quella collettiva. A creare blocchi concorrono inoltre altri fattori, quali:

- i contrasti interni tra le organizzazioni politiche (soprattutto nel caso in cui siano presenti correnti politiche differenti tra sovraordinati e subordinati) e i contrasti tra le organizzazioni politiche e quelle amministrative, che è noto abbiano linee d'azione e modalità operative diverse tra di loro;
- una normativa particolarmente stratificata, composta da leggi emanate a livello locale, nazionale e comunitario, che non consente di definire in modo chiaro chi deve svolgere quale incarico;
- il ruolo assunto dai soggetti privati che spesso si sostituiscono alla pubblica amministrazione nell'esercizio di attività di interesse collettivo, senza che questa venga però riconosciuta dalla legge o quantomeno formalizzata;
- la mancanza di un gestore dei rapporti commerciali che, impattando direttamente sull'economia, influenzano fortemente la *governance* di questo sistema.

Figura 11: Tabella delle funzioni di indirizzo svolte nel sistema lagunare

1	PIANIFICAZIONE DELLA NAVIGAZIONE	Predisposizione dei piani generali e di settore della mobilità e della circolazione lagunare
2	REGOLAMENTAZIONE DELLA NAVIGAZIONE	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	CONCESSIONE DELLE AUTORIZZAZIONI PER LA NAVIGAZIONE	Definizione e gestione del processo volto al rilascio delle autorizzazioni per la navigazione nel territorio lagunare
4	VIGILANZA – PUBBLICA SICUREZZA	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	CONTRASTO E PREVENZIONE DELL'INQUINAMENTO IN LAGUNA E NEL BACINO IN ESSA SCOLANTE	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	MANUTENZIONE E GESTIONE IDRAULICA DELLA LAGUNA E DEL BACINO IN ESSA SCOLANTE	Progettazione e cura della manutenzione della laguna, dei canali e delle strutture di ormeggio, segnaletica, barriere, protezioni.
7	CONTRASTO E PREVENZIONE DELL'INQUINAMENTO MARINO	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	MANUTENZIONE E GESTIONE DELL'AMBIENTE MARINO	Progettazione e cura della manutenzione del litorale marino, delle spiagge e delle strutture in esse presenti.
9	TRASFORMAZIONE E MODIFICA DEL TERRITORIO PER LA REALIZZAZIONE DI OPERE SIA PRIVATE SIA PUBBLICHE	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	SISTEMA MOSE	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	RICERCA SU VENEZIA E AMBIENTE LAGUNARE	Promozione di attività di ricerca, in ottica nazionale e internazionale, avente come riferimento la laguna veneta.
12	CONCESSIONI DEMANIALI DEI BENI MARITTIMI	Rilascio delle concessioni di beni/spazi/aree del demanio marittimo (lidi, spiagge, porti, lagune, canali...)
13	VALORIZZAZIONE E PROMOZIONE DEL TERRITORIO	Organizzazione e gestione di iniziative culturali volte alla promozione del territorio lagunare
14	ISTRUZIONE E FORMAZIONE	Organizzazione e gestione di percorsi didattici, di corsi e attività di formazione di respiro locale, nazionale e internazionale

Fonte: Report finale, Università Ca' Foscari di Venezia e Provveditorato alle Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino Alto-Adige e Friuli-Venezia Giulia

Per quanto concerne invece le funzioni operative, ovvero l'insieme di attività concrete atte al soddisfacimento delle funzioni di indirizzo, sono risultate particolarmente sovrapposte a causa della difficoltà nella definizione dei ruoli e delle attività che devono essere svolte dai singoli all'interno del sistema. Per di più, spesso tali funzioni operative vengono assegnate ad enti istituzionali che non hanno le conoscenze

e il *know-how* necessari per svolgerle, generando una serie di inefficienze che si ripercuotono nel quadro di *governance* generale.

Dalla ricerca svolta dall'Università Ca' Foscari in collaborazione con il Provveditorato emerge una chiara dispersione delle funzioni tra un elevato numero di attori e la mancanza di un responsabile dell'azione collettiva. È per questo motivo che la finalità della ricerca era la definizione di un solo organismo a cui conferire tutte le competenze in merito alla salvaguardia della laguna, un ente che mantenesse un *fil rouge* comune coordinando tutti i soggetti interessati a perseguire l'unico scopo di tutela di Venezia e della sua laguna. Questo istituto è stato individuato, come già affermato in precedenza, nell'Autorità *ex lege* 104/2020.

3.3. Le ipotesi della ricerca

Partendo dal contesto di analisi individuato con lo studio di fattibilità condotto dall'Università Ca' Foscari, si introducono di seguito le ipotesi di ricerca di questo lavoro.

In primo luogo, si vuole effettuare un approfondimento normativo esaminando nel dettaglio il decreto-legge 104 del 14 agosto 2020 (convertito con modificazioni dalla L. 13 ottobre 2020, n. 126), istitutivo dell'Autorità per la Laguna di Venezia. Nello specifico, assumendo che il contesto attuale sia caratterizzato dalle dinamiche tipiche dell'ibridazione (che prevedono cioè la coesistenza in modo equilibrato di diversi meccanismi di governo – tipici del mercato, della gerarchia e delle reti - e di diverse risorse - ovvero autorità, fiducia e capitale sociale), si andranno a verificare le seguenti due condizioni:

- i. se anche tale norma prevederà meccanismi di *governance* ibrida quando verrà implementata o, eventualmente, quali saranno gli altri processi governativi che potrebbero essere messi in atto;
- ii. se, tenendo conto della pluralità di attori già operanti in tale contesto, questa legge sarà adatta e sufficiente per rispondere alla complessità del sistema sociale.

In secondo luogo, utilizzando come punto di partenza la prima ipotesi di ricerca e lo studio condotto da Ca' Foscari e il Provveditorato, si vuole tentare di comprendere quali sono le motivazioni sottese ad una mancanza di implementazione dell'Autorità, dal momento che la normativa che la istituisce è stata emanata nell'agosto del 2020 e da allora non ha subito sostanziali modifiche. Oggetto di studio diventano quindi non solo le specifiche contenute nella legge, ma anche le problematiche e le resistenze che si possono riscontrare a livello centrale e a livello locale nei processi di realizzazione delle politiche pubbliche stanti le condizioni attuali del sistema.

3.4. La metodologia della ricerca

Secondo Max Weber – uno dei padri fondatori della sociologia moderna e della scienza politica -, la sociologia “si propone di comprendere in virtù di un procedimento interpretativo l'agire sociale, e quindi di spiegarlo causalmente nel suo corso e nei suoi effetti” (Weber in Bernardi, 1986, p. 147). Nel tentativo di comprendere la società e di identificare i meccanismi che determinano il comportamento di adattamento dei singoli attori, quindi, si mette in atto un processo di ricerca, “una procedura che indica una sequenza ordinata di mosse che lo scienziato deve eseguire o percorrere per raggiungere il suo scopo” (Campelli in Delli Zotti, 1993, p. 25). In altre parole, fare ricerca significa seguire una strategia generale, operare delle scelte seguendo tecniche specifiche per cercare di trovare risposta ai fenomeni sociali oggetto di studio.

Due sono i principali metodi di ricerca che le scienze sociali hanno a disposizione, quelli quantitativi e quelli qualitativi, che, a seconda delle circostanze e delle opportunità, possono essere applicati dal ricercatore per una migliore comprensione della realtà. Questi due approcci, talvolta utilizzabili in modo consequenziale, presentano caratteristiche dissimili per quanto concerne l'impostazione della ricerca, la rilevazione, l'analisi dei dati e, ovviamente, i risultati. In particolar modo:

- la ricerca quantitativa si compone di fasi sequenzialmente ordinate secondo un'impostazione deduttiva, in cui il ricercatore assume un punto di vista esterno al soggetto studiato, con lo scopo di giustificare tramite dati empirici la teoria formulata; nel caso, invece, della ricerca qualitativa la fase di preparazione

teorica e quella di studio empirico procedono di pari passo, mentre lo scienziato sprofonda nella realtà dell'intervistato e sviluppa con questo una relazione empatica;

- negli studi di tipo quantitativo il disegno di ricerca – strutturato in modo rigido e chiuso - viene assemblato precedentemente alla fase di rilevazione e lo strumento utilizzato in questo contesto è necessario che sia uniforme, cosicché i dati raccolti possano essere oggettivi e standardizzati; viceversa, nella ricerca qualitativa il disegno di ricerca è aperto e idoneo a captare l'imprevisto, e le informazioni vengono scandagliate diversamente a seconda del contesto in modo tale che risalti l'importanza del singolo caso;
- la ricerca quantitativa analizza le proprietà individuali di ogni soggetto, divenute variabili, secondo tecniche matematiche e statistiche; giungendo ad un esito diametralmente opposto, gli studi qualitativi cercano di comprendere e interpretare il punto di vista soggettivo dell'attore sociale;
- i risultati quantitativi, infatti, presentati in tabelle chiare e sintetiche, hanno lo scopo di enunciare i rapporti causali tra le variabili; i risultati qualitativi, al contrario, vengono presentati sottoforma di narrazioni, utili a riportare le parole degli intervistati e a fotografarne i pensieri, cosicché possano essere individuati gli idealtipi⁹ necessari ad interpretare i fenomeni sociali (Corbetta, 1999).

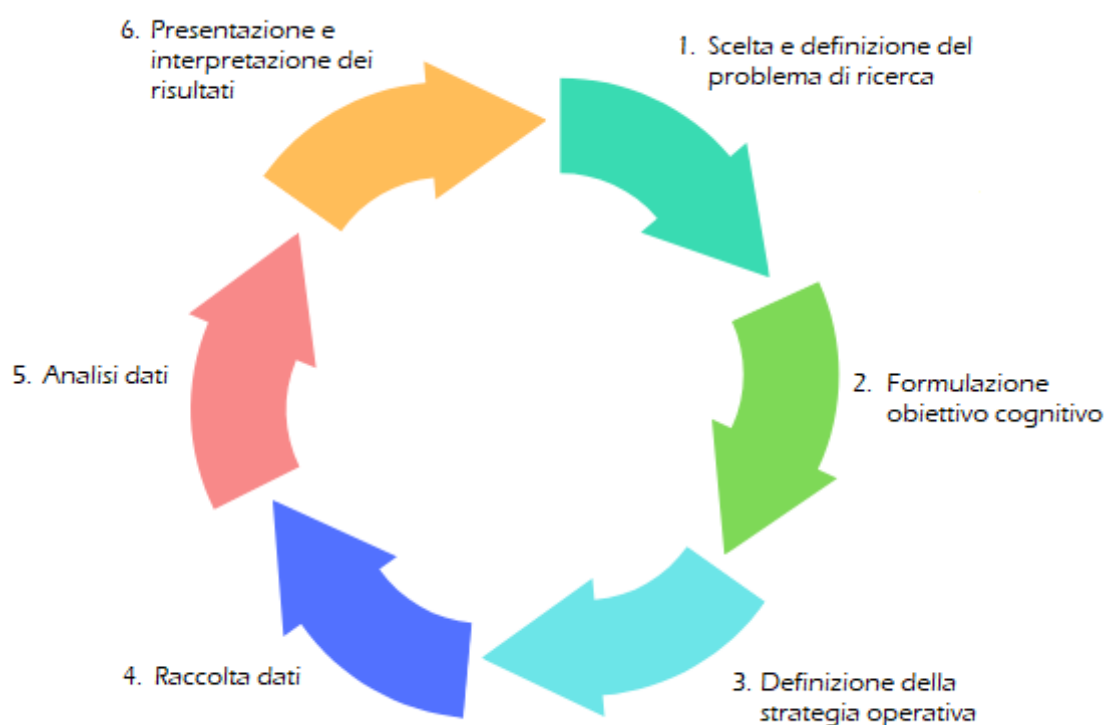
I metodi quantitativi, dunque, si distaccano dalla soggettività dell'attore e utilizzano tecniche ipotetico-deduttive per ottenere conclusioni attendibili e stabili. I metodi qualitativi, invece, indagano il comportamento umano con gli occhi dell'intervistato, consentendo al ricercatore di esplorare ma non generalizzare la realtà, ed è questo il motivo per cui vengono utilizzati prevalentemente quando l'oggetto di studio è poco conosciuto (Delli Zotti, 2021). Infatti, "una ricerca qualitativa fatta bene arriva ai nodi delle questioni, poiché coglie il significato delle cose nella mente delle persone. Comprendere in tal modo un fenomeno significa disporre di strumenti di realtà che orientano l'agire con verità" (Mortari e Saiani, 2013, p. 175).

⁹ Secondo Weber, gli idealtipi sono costruzioni mentali (formate attraverso osservazioni, norme e riflessioni) che, tramite quadri di riferimento astratti e stabili, permettono di riconoscere, classificare e comprendere la realtà.

Alla luce delle differenze esposte tra metodi qualitativi e quantitativi, risulta chiaro che per analizzare le cause della mancata implementazione dell’Autorità *ex lege* 104/2020 – così come menzionato nel precedente paragrafo riguardante le ipotesi di ricerca – verranno utilizzate tecniche di tipo qualitativo, dal momento che “quello che ricerca un qualitativo è una teoria locale, nata lì in quel contesto, che però non vuol dire che vale solo lì perché mi serve per leggere altre realtà” (Mortari e Saiani, 2013, p. 177).

La ricerca di tipo qualitativo è composta da sei fasi distinte (*cf.* Figura 12) che rappresentano i momenti salienti di una sequenza indispensabilmente circolare, necessaria affinché lo scienziato possa “fare un passo indietro” e apportare eventuali modifiche e integrazioni.

Figura 12: Le fasi della ricerca qualitativa



La prima delle sei fasi dello studio qualitativo riguarda la scelta e la definizione dell’argomento da esaminare e la relativa letteratura che funge da base per il campo di studio; in questa fase è fondamentale delineare con precisione i quesiti a cui si intende dare risposta, partendo da una domanda generale fino a definire, analizzando le diverse

prospettive teoriche, domande sempre più specifiche sulla finalità della ricerca. La formulazione di un obiettivo cognitivo è, dunque, il passo successivo che lo studioso deve eseguire: il *focus* si restringe, emergono non solo gli interessi teorici ma anche quelli sostanziali del ricercatore e si valutano le risorse a disposizione dell'intero processo. La terza fase della ricerca qualitativa è la definizione di una strategia operativa, ovvero lo strumento di indagine che sarà utilizzato – in base alla tematica studiata - per la raccolta dei dati; diversi sono i mezzi a disposizione del ricercatore, quali ad esempio: il questionario, l'intervista, il *focus group* (intervista ad un piccolo gruppo di persone su un ambito di indagine specifico), la NGT (*Nominal Group Technique*, utilizzata nei casi in cui servano stime o previsioni su problemi nel merito dei quali non possono essere utilizzati metodi quantitativi, o quando le tematiche non sono sufficientemente note) e il metodo Delphi (procedimento per unificare i giudizi soggettivi di un gruppo di esperti riguardanti fenomeni difficilmente conoscibili) (Bertin, 2011). Nella fase successiva di raccolta dei dati, vengono reperite le informazioni tramite l'applicazione dello strumento di studio ad un gruppo scelto di soggetti esperti nel campo della ricerca; è questo lo stadio in cui il ricercatore deve essere pronto a retroagire andando a modificare le ipotesi definite precedentemente, poiché gli stimoli e le indicazioni provenienti dalla realtà in esame potrebbero non essere conformi alle aspettative. Una volta reperite le informazioni utili, si procede con l'analisi dei dati, effettuata rielaborando, commentando ed eventualmente modificando e integrando gli elementi raccolti in precedenza. A conclusione dello studio vengono quindi presentati e interpretati i risultati tramite la redazione di un testo conclusivo in cui il ricercatore ha modo di perfezionare i concetti espressi, affinare nuove idee e generalizzare alcune spiegazioni a cui è giunto; anche in questa fase è importante la possibilità di retroazione della ricerca, dal momento che, anche durante la scrittura, i processi di analisi e interpretazione dei dati proseguono (Foglia e Vanzago, 2011).

3.4.1. Lo strumento: l'intervista

Essendo stata definita l'analisi delle cause della mancata implementazione della nuova Autorità uno studio di tipo qualitativo, si è dovuto stabilire, successivamente alla

fase di definizione del problema della ricerca e alla formulazione dell'obiettivo cognitivo, lo strumento di indagine. Si è scelto, quindi, di operare tramite una serie di interviste ad una decina di esperti qualificati operanti nell'ambito lagunare.

Un'intervista è "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, p. 405). Di questa si possono distinguere tre tipologie:

- l'intervista non strutturata - necessaria per ricostruire il quadro cognitivo del soggetto intervistato - implica che l'intervistatore affronti gli argomenti man mano che emergono dalla conversazione con il soggetto, avvalendosi di una lista di temi di cui può modificarne la natura e la successione in modo tale che sia l'esperto a condurre il discorso;
- nell'intervista semi-strutturata il ricercatore dispone di una lista di temi precedentemente stabiliti sui quali deve raccogliere le informazioni necessarie a soddisfare lo scopo della ricerca, avendo però la facoltà di adattare alle singole situazioni sia i quesiti che l'ordine in cui vengono posti (Marradi, 1996);
- l'intervista strutturata, invece, è caratterizzata dall'utilizzo di uno strumento standardizzato, uguale per tutti gli intervistati, che tipicamente è riconducibile al questionario composto da una serie di domande fisse e risposte prestabilite (Corrao, 2005).

Lo strumento scelto per esaminare il *background* sociologico della L. 104/2020 è stato quello dell'intervista semi-strutturata, non sottoposta agli esperti prima della fase di ricerca - eccezion fatta per la segnalazione delle due macroaree su cui si sarebbe indagato (ovvero gli aspetti positivi e negativi della norma e le dirette cause sottese alla sua mancata implementazione). Gli attori sono stati invitati a partecipare allo studio mediante invio di posta elettronica; le interviste, effettuate tramite metodi informatici e *vis-a-vis* presso le sedi delle organizzazioni interpellate, sono state audio registrate, quindi riascoltate e trascritte per intero. La lista dei temi trattati è stata la seguente:

i. Cosa Le piace o non Le piace della legge 14 agosto 2020, n. 104?

Ad esempio, cosa ne pensa:

- *della funzione attribuita all’Autorità di coordinamento, vigilanza e supporto ad altri enti che si occupano di salvaguardia?*
 - *del coinvolgimento di enti sia statali che locali all’interno del Comitato di gestione e del Comitato consultivo?*
 - *dell’autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria?*
 - *dell’affidamento all’Autorità della gestione e manutenzione del MoSE?*
- ii. *Sarebbe auspicabile che l’Autorità ricoprisse un ruolo gerarchicamente superiore o che si inserisse all’interno di una rete di attori paritari?*
- iii. *Secondo Lei la norma possiede la giusta capacità per governare il complesso sistema lagunare attuale? In caso di risposta negativa, come avrebbe affrontato il problema?*
- iv. *Lei attiverebbe la norma così come è stata pensata?*
- v. *In conclusione, perché secondo Lei l’Autorità non è ancora stata implementata? Quali attori hanno cercato di contrastarne l’attivazione?*

I quesiti inerenti al coordinamento e al coinvolgimento sono stati necessari a capire se, secondo gli intervistati, la norma tenesse in considerazione la presenza di attori diversi, sia a livello locale che a livello statale; le domande riguardanti l’autonomia, l’affidamento della gestione e manutenzione del MoSE e il ruolo che l’Autorità dovrebbe ricoprire all’interno del panorama sociologico vanno ad analizzare i meccanismi di governo e la conseguente presenza o meno delle dinamiche tipiche dell’ibridazione; si è voluto poi tentare di comprendere se secondo gli esperti la L. 104/2020 avesse la capacità di rispondere alla complessità del sistema lagunare e, infine, quali secondo loro potessero essere le cause della mancata attuazione dell’Autorità.

3.4.2. La popolazione in esame

Una delle fasi fondamentali della ricerca qualitativa, successiva alla definizione dello strumento di indagine, è la definizione della popolazione da prendere in esame e in particolar modo delle unità da cui si ricavano informazioni e dati. I soggetti, dunque, non devono essere solamente identificati, ma devono anche esserne definite le caratteristiche in base a qual è lo scopo della ricerca, così da ridurre l'estensione del dominio osservato ed individuare un insieme empirico di riferimento come sottoinsieme della popolazione locale (Corrao, 2005).

Nel territorio oggetto di studio, sono stati quindi individuati dieci esperti facenti parte della rete di attori del sistema lagunare, ovvero:

- due parlamentari della Camera dei deputati;
- un soggetto della Prefettura di Venezia;
- un soggetto dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Venezia;
- due soggetti del Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia;
- un soggetto della Regione Veneto;
- un soggetto del Consorzio Venezia Nuova;
- un soggetto di una delle aziende consorziate che hanno partecipato alla realizzazione del MoSE;
- un partecipante allo studio sulla laguna tra Ca' Foscari e il POPP.

Capitolo 4: L'Autorità *ex lege* 104/2020

4.1. Prima ipotesi di ricerca: analisi normativa

Analizzare dal punto di vista sociologico la legge 104 del 14 agosto 2020 assume un duplice significato: in primo luogo, comprovare l'esistenza di meccanismi di *governance* ibrida nel momento in cui la norma verrà attuata; in secondo luogo, appurare la capacità di risposta di tale decreto alla complessità sistemica. Perché questo tipo di analisi sia efficace, è necessario dunque effettuare uno *zoom-out* sia per verificare se la pluralità di attori attualmente operanti viene tenuta debitamente in considerazione anche dal nuovo testo normativo, sia per comprendere quali sono i meccanismi di governo previsti.

In altre parole, questa analisi verrà condotta cercando di dare risposta ai seguenti quattro quesiti:

- vengono inclusi tutti i portatori di interessi?
- quali sono le modalità governative supposte?
- la norma prevede l'ibridazione?
- la legge risponde alla complessità?

Come è stato enunciato nei precedenti capitoli, il quadro emerso dallo studio di ricerca condotto dall'Università Ca' Foscari in collaborazione con il Provveditorato alle Opere Pubbliche è particolarmente complesso e tale complessità è riconducibile alla presenza di tre principali fattori:

- i. la presenza di un elevato numero di attori con forme giuridiche differenti;
- ii. la frammentazione e, talvolta, la sovrapposizione delle funzioni svolte dai soggetti operanti nell'ambito lagunare;
- iii. una normativa intricata che non consente di identificare in modo agevole le competenze dei singoli.

Alla luce, dunque, di un contesto così poco lineare, è risultata chiara la necessità di individuare un'unica organizzazione - nuova o già esistente - che potesse regolare i rapporti tra tutti gli enti pubblici e privati aventi la medesima *mission* di tutela di questo

ambiente particolarmente fragile. Con la legge 104/2020, dunque, “è istituita (*ex novo*) l'Autorità per la Laguna di Venezia, di seguito «Autorità», con sede in Venezia. L'Autorità è ente pubblico non economico di rilevanza nazionale dotato di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria”, a cui sono state affidate tutte le funzioni e le competenze - comprese quelle menzionate nelle leggi 366/1963, 171/1973 e 798/1984 e quelle attualmente svolte dal Provveditorato OO.PP. - riguardanti la salvaguardia del territorio lagunare e il mantenimento del regime idraulico dello stesso. Si prevede così la nascita di un nuovo organismo che, operando a livello locale, dovrebbe tenere in considerazione gli interessi della collettività e permettere uno snellimento dei processi attuati da tutti gli *stakeholder*, pur mantenendo al centro della propria *vision* un approccio collaborativo e partecipativo.

Esaminando nel dettaglio tale norma, infatti, non viene prevista solamente la mera istituzione di questo nuovo ente pubblico, ma viene specificata la necessità di tenere in considerazione la presenza di attori diversi, autonomi e portatori di un proprio *know-how*, che già operano nello scenario veneziano. Nel comma 3 dell'articolo 95 della legge del 14 agosto 2020, n. 104, vengono menzionate le funzioni specifiche che l'Autorità sarà chiamata a svolgere e queste, oltre a riguardare interventi diretti sul territorio – quali, ad esempio, la gestione e la manutenzione del sistema MoSE, lo svolgimento di attività di progettazione e gestione degli interventi di salvaguardia e la regolazione della navigazione, oltre che la riscossione dei canoni concessori nelle aree di competenza statale -, prevedono il coordinamento, la vigilanza e il supporto ad altre amministrazioni, enti ed organismi che realizzano opere pubbliche in ambito lagunare.

Inoltre, viene considerato il coinvolgimento di enti locali e statali nei seguenti casi:

- all'interno del Comitato di Gestione (*“è composto dal Presidente dell'Autorità, che lo presiede, e da 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, della Regione Veneto, della Città Metropolitana di Venezia e del Comune di Venezia”*, art. 95, comma 6);
- nella nomina dei componenti del Comitato Consultivo (*“Per l'espletamento dei*

propri compiti l'Autorità si avvale, nelle forme e nei modi previsti dallo statuto, di un Comitato consultivo 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”, art. 95, comma 7);

- *nell'elezione dei partecipanti al Collegio dei revisori dei conti (costituito “da un Presidente, da due membri effettivi e due supplenti, nominati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; un membro effettivo e uno supplente sono designati dal Ministero dell'economia e delle finanze”, art. 95, comma 8);*
- *nella costituzione del Comitato istituzionale per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna (formato “dal Presidente del Consiglio dei ministri, che lo presiede, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministro dell'università e della ricerca, dal Presidente della giunta regionale del Veneto, dal Sindaco della Città metropolitana di Venezia, ove diverso, dal Sindaco di Venezia, dal Sindaco di Chioggia e dal Sindaco di Cavallino Treporti o loro delegati, nonché da due rappresentanti dei comuni di Codevigo, Campagna Lupia, Mira, Quarto d'Altino, Jesolo e Musile di Piave, designati dai sindaci con voto limitato”, art. 95, comma 22).*

Analizzando questa legge, è possibile quindi constatare che all'Autorità viene chiesto di coordinare e non di sostituire gli attori facenti parte del panorama attuale. La norma è stata infatti stilata in un'ottica di inclusione – piuttosto che di esclusione - della molteplicità di soggetti, poiché un'ipotetica istituzione di un unico organismo autoritario - e il conseguente accentramento di tutte le funzioni e le competenze in capo ad un solo ente - non gioverebbe all'intero sistema sociale.

È questo il motivo per cui a livello normativo è prevista la coesistenza di tre

meccanismi di governo differenti: gerarchia, mercato e rete.

La gerarchia, fondata sull'uso del potere e sull'ottemperanza assoluta delle regole, è facilmente individuabile nel ruolo che dovrebbe ricoprire l'Autorità: le funzioni di coordinamento e vigilanza e l'autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria che viene concessa a questo ente gli conferiscono un posto sopraelevato rispetto agli altri all'interno della scala gerarchica. È a questo organismo - internamente autosufficiente - che tutti i portatori di interesse devono far capo ed è sempre a questo organismo che le risorse economiche da destinare all'ambiente lagunare vengono affidate dallo Stato. Ma la gerarchia non è l'unica modalità governativa.

La norma, infatti, tiene in considerazione anche la sussistenza di dinamiche concorrenziali e di *self-interest* tipiche del mercato: con il comma 2 dell'art. 95 viene prevista la costituzione di una società interamente partecipata dall'Autorità stessa, necessaria per lo svolgimento di servizi professionali e di assistenza tecnica ad elevata specializzazione non reperibili presso le pubbliche amministrazioni. In tal caso, quindi, si presume che le attività di gestione e manutenzione ordinaria e straordinaria del MoSE che necessitano dell'intervento di esperti siano attuate o dalla stessa società *in house* - quando possiede il *know-how* per espletare i compiti per cui è stata istituita - o da altre società esterne all'Autorità (e alla pubblica amministrazione in generale), andando quindi a ricercare il giusto grado di qualificazione presso organizzazioni private. Questo comporterà probabilmente lo sviluppo di situazioni concorrenziali in cui più imprese competeranno, ognuna con i propri mezzi e le proprie risorse, per riuscire a soddisfare le richieste della collettività e soprattutto massimizzare il proprio utile.

Infine, l'ultimo meccanismo di governo previsto è proprio quello della rete. Contraddistinte da condivisione, diplomazia, cooperazione e solidarietà, le reti sono (e probabilmente saranno) tipiche di questo sistema multi-attoriale, poiché il coinvolgimento (precedentemente menzionato) di tutti coloro che perseguono la medesima *mission* di salvaguardia permette la crescita di un ambiente in cui sono presenti tre importanti fattori:

- *in primis* la fiducia, essenziale perché gli attori mettano in gioco e scambino le risorse per raggiungere obiettivi socialmente condivisi;
- in secondo luogo, l'autorità, esercitata dal nuovo ente pubblico, che permette il

contrasto di comportamenti opportunistici;

- e, *dulcis in fundo*, lo scambio, necessario per risolvere le problematiche con rapidità e soddisfare i bisogni collettivi con il minor dispendio di costi.

La presenza di questi tre meccanismi porta quindi alla sussistenza (o quantomeno alla previsione della sussistenza) dell'ibridazione, quel processo di *governance* in cui non solo modalità governative diverse – e talvolta addirittura in contrasto fra di loro – vengono poste in una condizione di equilibrio, ma anche in cui la cooperazione e l'integrazione tra i diversi attori del sistema nascono proprio con la finalità di produrre valore (economico, sociale, istituzionale e ambientale) per la società nel suo complesso. Mentre, quindi, nella situazione attuale è il Comitato istituzionale (definito anche "Comitatone") costituito con la L. 798/1984 ad occuparsi dell'indirizzo, del coordinamento e del controllo per l'attuazione degli interventi di salvaguardia previsti dalla suddetta norma, la L. 104/2020 presuppone l'attuazione di un contesto ibrido ipotetico in cui il ruolo dello "stato regolatore" viene svolto dall'Autorità, pur restando sempre all'interno di un sistema a rete che prevede il diretto coinvolgimento di diversi attori locali e statali e il conseguente sviluppo di capitale sociale e fiducia.

La realizzazione di un contesto ibrido può, tuttavia, avere declinazioni diverse poiché le funzioni che dovranno essere implementate dall'organismo di controllo stesso dipendono dal suo statuto. Questo, infatti, "disciplina le competenze degli organi di direzione dell'Autorità [e] reca i principi generali in ordine all'organizzazione ed al funzionamento dell'Autorità" (art. 95, comma 9). Le ipotesi di ibridazione, di conseguenza, diventano diverse: potrebbe verificarsi un contesto ibrido così come previsto a livello normativo in cui l'Autorità ricopre un ruolo gerarchicamente superiore (diventando una sorta di *primus inter pares*), ma potrebbe altresì svilupparsi un tipo di ibridazione non prevista dalla norma, dove ad esempio il Presidente dell'Autorità – ovvero colui che adotta lo statuto, sentiti il Presidente della regione Veneto e il Sindaco della Città metropolitana di Venezia – decide di occuparsi unicamente della gestione del MoSE, demandando ad altri enti esperti la regolazione e il coordinamento degli ambiti di appartenenza. In altre parole, è chiaro che la legge 104/2020, così come è stata emanata, si è rivelata essere particolarmente generica, dal momento che il quadro prospettico del panorama sociologico futuro non risulta avere ancora una cornice ben

definita.

Arrivati a questo punto, ci si pone quindi il dubbio che la norma risponda alla complessità del sistema sociale attuale della laguna di Venezia, complessità data, come ricordato precedentemente, da un ordinamento multi-attoriale non adeguatamente definito a livello normativo. La risposta a questo quesito è sicuramente affermativa, ma anche in questo caso, così come per l'ibridazione, il futuro dipende da come verrà stilato lo statuto. Avendo il Presidente l'autonomia e la facoltà di decidere (pur attenendosi ai limiti di legge) attraverso tale documento quali materie diventeranno il *focus* dell'attività dell'Autorità e quali competenze dovranno essere trattate direttamente dal nuovo soggetto, si rischierebbe che lo svolgimento della funzione per cui il nuovo ente è stato istituito - cioè quella fondamentale del coordinamento dell'intero sistema lagunare - diventasse solamente marginale. La snellezza dell'organico, infatti, induce a pensare che alcune materie affidate dalla norma alla nuova Autorità potrebbero essere demandate o per lo più gestite in collaborazione con altri enti statali e locali, oppure direttamente appaltate ad imprese private operanti sul territorio. In questo caso, si incorrerebbe nel rischio di focalizzarsi su attività - come, ad esempio, la gestione del MoSE o lo svolgimento di lavori pubblici - che relegherebbero la nuova Autorità a svolgere un ruolo assimilabile a quello dell'attuale Provveditorato alle Opere Pubbliche, creando pertanto un organismo integrato nel territorio ma che non possiede alcuna funzione regolatoria, organizzativa e soprattutto coordinativa. Il sensibile ridimensionamento delle sue funzioni all'interno del panorama sociale porterebbe alla perdita di quel ruolo di "organo di riferimento" per tutti gli attori coinvolti nel sistema che il legislatore voleva affidare al nuovo soggetto, rendendolo così un altro attore con competenze molto specifiche che si inserisce nella già troppo complessa rete.

Inoltre, si deve tenere in considerazione la probabile poca precisione del testo normativo: non sembrano essere declinati correttamente i significati di "coordinamento" o, ancora di più, di "salvaguardia". Infatti, se si vuole governare questo sistema sociale complesso, bisogna ricordarsi che il concetto di "salvaguardia della laguna" non coincide solamente con "realizzazione di opere pubbliche" (completamento e gestione del MoSE, oltre a manutenzione delle bricole o delle rive dei canali), ma implica anche, ad esempio, uno sguardo al turismo – affinché questo sia sostenibile per

l'ecosistema lagunare –, alla situazione socioeconomica – che vorrebbe vedere un florido sviluppo delle attività commerciali e portuali della città e l'interruzione della mono-cultura turistica attuale –, o all'ambiente stesso in correlazione con le due tematiche precedentemente menzionate. Nonostante la volontà del legislatore di ampliare l'ottica esistente tenendo in considerazione le tre leggi speciali per Venezia e inserendo - all'interno del Comitato di gestione, del Comitato consultivo e del Comitato istituzionale per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna – figure appartenenti al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, al Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo, al Ministero dell'Università e della Ricerca, e all'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, le competenze affidate al nuovo ente pubblico sembrano essere principalmente quelle che ad oggi sono in capo al Provveditorato alle Opere Pubbliche (dipendente solamente dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili). Sarebbe necessario, dunque, che questa Autorità si slegasse da un Ministero in particolare, poiché chi avrà l'onore e l'onere di occuparsi della più grande opera pubblica realizzata in Italia, dovrà occuparsi anche del coordinamento di tutti gli enti del sistema, sia quindi di coloro che si occupano di opere pubbliche in modo diretto – così come previsto al comma 2 dell'art. 95 (*“può svolgere attività tecnica di vigilanza e supporto ad amministrazioni, enti ed organismi in relazione alla realizzazione di opere pubbliche nell'ambito lagunare con fonti di finanziamento non di diretta competenza”*) – sia di coloro che operano nel territorio lagunare svolgendo funzioni differenti da questa.

Un'ulteriore criticità che potrebbe sorgere guardando al ruolo dell'Autorità in relazione al sistema complesso attuale riguarda la relazione con gli altri attori: la forma giuridica del nuovo organismo pubblico non è, infatti, quella di una autorità così come prevista dalla giurisprudenza (secondo il diritto amministrativo, un'autorità indipendente è una pubblica amministrazione dotata di elevata *expertise* tecnica, estranea rispetto all'indirizzo politico e al controllo sia dell'esecutivo che della vigilanza governativa (D'Alberti, 2020)), bensì assume i connotati di un ente pubblico non economico (ovvero una persona giuridica di diritto pubblico, atta al perseguimento di fini pubblici, istituita dallo Stato e soggetta al controllo della pubblica potestà, avente talvolta poteri autoritativi marginali, quali ad esempio la possibilità di emettere certificazioni e sanzioni e di riscuotere tributi (D'Alberti, 2020)), che non è tuttavia

necessariamente “autoritario” e gerarchicamente superiore agli altri attori della rete. Gli altri soggetti operanti nel contesto veneziano potrebbero dunque disconoscere il ruolo di coordinatore assegnato dalla L. 104/2020 all’Autorità, compromettendo il sistema relazionale e non permettendo a questa norma di rispondere alla complessità.

A conclusione di questa analisi, è possibile ora dare una risposta ai quattro quesiti che sono stati posti all’inizio di questo paragrafo: la maggior parte di tutti i portatori di interessi, sia locali che statali, viene inclusa all’interno del testo normativo in modo potenzialmente adeguato; le modalità governative supposte sono la gerarchia, il mercato e la rete e, per questo motivo, è possibile affermare che la norma prevede – almeno dal punto di vista ipotetico - la sussistenza di meccanismi di governance ibrida; ed infine, la legge potrebbe riuscire a rispondere opportunamente alla complessità del sistema sociale attuale se correttamente applicata da uno statuto che consideri gli intenti del legislatore.

4.2. Seconda ipotesi di ricerca: perché l’Autorità non è ancora stata implementata?

Così come asserito nella metodologia della ricerca descritta nel precedente capitolo, è stata svolta un’attività di ricerca atta ad individuare le motivazioni per cui l’Autorità per la Laguna di Venezia non è ancora stata implementata, nonostante la legge istitutiva sia stata promulgata il 14 agosto 2020. In particolar modo, con questo studio si è voluto indagare, tramite un’intervista semi-strutturata ad una decina di esperti qualificati, due macroaree: la prima è volta a identificare quali sono gli aspetti positivi e negativi di questa norma; la seconda, invece, è necessaria per analizzare le dirette cause sottese a questa mancata implementazione.

4.2.1. Gli aspetti positivi e negativi dell’art. 95 della L. 104/2020

Per analizzare gli aspetti positivi e negativi di questa legge si è voluto esaminare diverse tematiche sociologiche presenti nella normativa istitutiva.

In primis è stato chiesto agli esperti cosa ne pensassero delle funzioni attribuite alla nuova Autorità e più specificatamente quale fosse il loro pensiero in merito alle attività di coordinamento, vigilanza e supporto di altri enti, organismi e amministrazioni che si occupano di salvaguardia, così come previsto dal comma 2 del succitato articolo. Queste sono state definite come positive e fondamentali dalla maggior parte dei soggetti intervistati - di cui verrà mantenuto l'anonimato per motivi di privacy -, poiché *“sono funzioni che non vengono demandate all’Autorità, ma le vengono conferite come opportunità”*, come afferma uno di loro. È il principio di sussidiarietà che permette in questo modo di ricostruire un’unità per la *governance*, attribuendo possibilmente all’Autorità tutte le competenze sulla gestione complessiva della laguna.

Questo aspetto non è tuttavia esente da critiche: secondo un intervistato, infatti, un’enunciazione di questo tipo, per quanto utile e vantaggiosa, non è sufficiente, poiché è necessario prevedere anche meccanismi e strumenti di partecipazione concreti; un altro esperto afferma invece che, essendo questo un ente che dovrebbe organizzare i compiti che rimangono incardinati presso altri organismi sia statali che locali, potrebbero sorgere delle complicazioni nel momento in cui si tratterà di unire e coordinare tutte queste competenze diverse in capo ad autorità diverse. Infatti, *“un conto è il coordinamento e un conto è la governance. Il coordinamento prevede che tutti i poteri degli enti o dei soggetti coinvolti vengano esercitati autonomamente da questi soggetti e, se insorgono dei conflitti, l’Autorità non può imporre la sua prospettiva perché non è un ente di raccordo, semplicemente è un ente che funge da faro per le problematiche della laguna ma poi, su alcune questioni, dovrebbe alzare le mani”*. È questo il motivo per cui alcuni soggetti ritengono l’Autorità insufficiente: perché, nonostante il coordinamento, ogni ente si troverebbe nella condizione di agire secondo il proprio interesse e quindi sarebbe stato auspicabile ricostruire un soggetto unico – un nuovo Magistrato alle Acque - che avesse l’ultima parola sui processi che riguardano la laguna.

In secondo luogo, è stato analizzato il coinvolgimento degli enti statali e locali all’interno del Comitato di gestione (art. 95, comma 6), nella nomina dei componenti del Comitato consultivo (art. 95, comma 7), nell’elezione dei partecipanti al Collegio dei revisori dei conti (art. 95, comma 8) e nella costituzione del Comitato istituzionale per la

salvaguardia di Venezia e della sua laguna (art. 95, comma 22). Uno degli esperti definisce questa come un'innovazione, poiché tale competenza, che attualmente dovrebbe essere in capo al Comitato - l'organismo che include i principali portatori di interesse -, non viene adeguatamente perseguita, dal momento che *“manca una legge che regoli i rapporti tra i soggetti che vi partecipano e che impedisca ad ognuno di questi di agire nel proprio interesse”*. Secondo alcuni esperti, dal punto di vista della *governance* della laguna c'è stata un'iniziale sottovalutazione o una scarsa considerazione di quelle che sono le autorità locali, ma con le modifiche normative riguardanti l'intesa nella nomina del Presidente - effettuate con il decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68 - è stata valorizzata la giurisdizione del sindaco di Venezia. Ciononostante, questo *“passetto in avanti”* secondo alcuni è marginale e non sufficiente a tenere in considerazione le esigenze di tutti gli attori operanti nel territorio, poiché *“non puoi espropriarli dei loro poteri, i poteri sono loro, dopodiché puoi integrarli, puoi bloccarli ma devi avere chiarezza”*. Secondo altri intervistati, invece, questa è una via d'uscita che permette di coinvolgere e sentire in modo sufficiente tutti i soggetti, *“perché inevitabilmente un soggetto di questo tipo deve essere il frutto di un compromesso: deve recepire le istanze del territorio ma contemporaneamente saper decidere. Se coinvolgi tutti all'interno dell'ente, nelle varie fasi e nei vari organi, riesci a trovare una soluzione”*. L'Autorità risulta quindi essere sotto questo profilo come un nuovo Magistrato alle Acque, avente però un *quid* in più: una struttura, parzialmente diversa, molto più organizzata, che coinvolge maggiormente il territorio e fa sentire la voce degli attori che lo compongono, in modo tale che venga potenziata la gestione unitaria della salvaguardia grazie ad una logica di collaborazione in rete con le altre istituzioni.

È stato più volte sottolineato, tuttavia, come il coinvolgimento di enti locali e statali dipenda in gran parte dalla persona che andrà a presiedere questa Autorità: se la prospettiva attuata sarà molto accentratrice, il rischio che si andrà a correre è che gli enti istituzionali siano esclusi dalle decisioni principali; mentre se il Presidente vorrà stabilire un diretto coinvolgimento dei soggetti operanti nel territorio, sviluppando in questo modo un'ottica concertativa, è molto probabile che tutti gli interessi vengano presi in considerazione. È questo il motivo per cui un intervistato propone di introdurre norme statutarie che stabiliscano dei quorum funzionali e dei quorum strutturali che

affidino un peso reale al parere di tutti i soggetti e garantiscano agli enti locali la possibilità di far sentire la propria voce nella *governance* dell’Autorità. Al contempo un altro esperto sottolinea come *“trovare un Presidente che sia interessato ad accentrare le proprie funzioni non è escluso, ma questo di per sé non è un male se accentrandole riesce ad avere quello standing necessario per farsi valere con gli altri enti senza arrivare allo scontro. Il tema che vale per tutti gli enti è: autonomia, capacità decisionale e responsabilità. Se questo soggetto ha autonomia, ha forza decisionale e si assume le responsabilità non è detto che gli altri attori siano scontenti perché sono tutti enti politico-istituzionali e una soluzione simile potrebbe fargli comodo”*. Ciò che è imprescindibile è che l’individuazione della persona ideale a svolgere questo ruolo passa attraverso la definizione di principi sia in senso materiale, riguardanti quindi le materie su cui il Presidente deve essere esperto, sia in senso funzionale, ovvero dei punti cardine che permettano di nominare un soggetto che abbia elevate capacità governative e concertative.

Un’ulteriore tematica trattata in sede di intervista è stata l’autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria. Secondo la maggior parte degli esperti questa indipendenza conferita dalla L. 104/2020 all’Autorità è necessaria e indispensabile per rilanciare un territorio che attualmente è difficilmente governabile. *“La storia degli ultimi quarant’anni ci dimostra che tutti i ritardi che si sono accumulati dell’esecuzione di questo progetto sono dovuti a questo sistema farraginoso di governance”*, dal momento che fare capo – come accade ora - ad un ente sovraordinato e lontano, che non percepisce determinati aspetti o problematiche, non permette il corretto funzionamento del sistema. L’Autorità, invece, dotata di una propria autonomia patrimoniale - che le permetterà di ovviare ai numerosi vincoli contabili che deriverebbero da una gestione diretta da parte dello Stato dei capitoli di spesa impattanti sul proprio bilancio - e di una propria soggettività - che consente ai soggetti che la compongono di dialogare alla pari con gli attori istituzionali e politici facenti parte del contesto lagunare – permetterà lo sviluppo di una gestione collaborativa, pur rimanendo salvaguardati gli interessi nazionali (ovvero la tutela dell’ambiente e del mare e la tutela dall’inquinamento) grazie alla prevalenza delle autorità statali all’interno del Comitato di gestione.

Non tutti gli intervistati vedono questo tema esente da critiche. Uno di questi, infatti, ritiene tale autonomia carente dal momento che l’Autorità non avrà potere di tassazione e le risorse che le verranno assegnate saranno statali. Un altro esperto, infine, è contrario a questo genere di autosufficienza poiché un ente pubblico di questo tipo dovrebbe dipendere maggiormente da uno Stato presente e regolatore, cosicché la società nel suo complesso possa sviluppare e mantenere un elevato grado di fiducia nelle istituzioni.

Lo studio è poi proseguito tentando di capire quale fosse il pensiero degli intervistati in merito all’affidamento del MoSE a questa Autorità, con la finalità di studiare la modalità di governo nella sua gestione. Questo, infatti, le viene attribuito dall’art. 95, comma 2, let. d, che prevede, oltre alla gestione e manutenzione ordinaria e straordinaria del sistema, anche la costituzione di una società *in house*, una sorta di braccio operativo utile allo svolgimento di servizi professionali e di assistenza tecnica ad elevata specializzazione. Tutti gli esperti hanno visto di buon grado questa proposta: *“abbiamo questa mega infrastruttura in piena laguna, che ha degli impatti enormi sull’ambiente lagunare e su tutti gli ambienti circostanti, e quindi è giusto che ci sia un ente che monitora tutto e poi decide come intervenire”*. È quindi ritenuto appropriato il tentativo del legislatore di unificare, anziché frammentare ulteriormente, queste competenze e queste responsabilità cosicché possano essere mantenuti gli equilibri del territorio. Inoltre, viene considerato opportuno il taglio organico e funzionale permesso dall’istituzione della società interamente partecipata dall’Autorità, perché l’efficienza del sistema dipende dalle capacità e dalle competenze (analoghe, se non migliori, di quelle del privato) assumibili dalla società stessa e dalla possibilità di avere maggiori risparmi di spesa effettuando le lavorazioni in economia (diversamente da quanto accadrebbe se queste dovessero essere svolte dalle imprese profit).

Una proposta che era stata fatta durante la ricerca effettuata da Ca’ Foscari in collaborazione con il Provveditorato alle Opere Pubbliche era quella di far coincidere l’Autorità per la Laguna con l’Autorità Portuale. Essendo Venezia l’unico porto marittimo regolato al mondo, la decisione di quando alzare o abbassare le barriere del MoSE con un traffico crocieristico e commerciale non è facile e pensare di far coincidere le due autorità modificando la legge sui porti n. 84/1994 renderebbe la presa di decisioni più

snella. Tuttavia, complice l'inquadramento complicato delle Autorità Portuali – che non dovrebbero avere interessi commerciali ma che sono inevitabilmente interessate ad avere un porto florido –, secondo diversi intervistati non è possibile affidare a questo ente la gestione dell'infrastruttura poiché, avendo il porto obiettivi e interessi diversi dalla salvaguardia, questa andrebbe ad incidere sul numero di chiusure effettuate. *“È vero che ha delle conseguenze per il porto però sono due cose diverse: chiudere le barriere alle bocche di porto implica una cessazione delle attività portuali (...) ed è una questione molto importante ma ben circoscritta. È quindi una problematica che è adatta ad essere trattata in una logica di collaborazione tra due enti come l'Autorità Portuale e l'Autorità per la Laguna, non c'è niente di insormontabile”*. Anche in questo caso, dunque, il coinvolgimento previsto dal legislatore risulta essere uno dei punti cardine del funzionamento di questa organizzazione nascente.

Successivamente è stato chiesto agli intervistati di declinare quale secondo loro sarà il ruolo assunto dall'Autorità all'interno del sistema, così da tentare di dedurre quali meccanismi sociali potrebbero svilupparsi nel momento in cui questa diventerà operativa. In particolar modo è stato chiesto di definire se questo genere di ente sarebbe auspicabile che si inserisse all'interno di una rete di attori paritari o se invece dovrebbe ricoprire un ruolo gerarchicamente superiore. Su questa tematica gli esperti si sono divisi: per alcuni dovrebbe essere un *primus inter pares*, “il” soggetto riconosciuto da tutti che possiede una serie di competenze specifiche che rendono unico il suo operato; per altri invece dovrebbe ricoprire un ruolo gerarchicamente superiore, diventando addirittura l'unico soggetto esistente che si occupa di processi idrodinamici e morfologici e di quanto concerne l'intero ambiente lagunare (*“gli altri enti possono essere rappresentati all'interno dell'Autorità per far proprie determinate istanze, ma poi la gestione e la concretezza dell'esercizio di quelle funzioni è solo dell'Autorità”*). Nel primo caso, quindi, si andrebbe sviluppando una *governance* ibrida, dove la presenza di 1. un ente regolatorio portatore di dinamiche gerarchiche, 2. una rete di soggetti in cui si inserisce e 3. dinamiche di mercato come diretta conseguenza dell'istituzione della società *in house*, permette la coesistenza delle tre dinamiche governative tipiche dell'ibridazione. Nel secondo caso invece si vedrebbe la nascita di un ente totalmente autoritario, dal momento che *“l'idea è di eliminare gli altri attori: per quanto riguarda*

quelle funzioni e quelle competenze esiste solo l'Autorità".

Entrambe le opinioni hanno, secondo gli intervistati, degli aspetti negativi. Innanzitutto, anche chi crede che l'Autorità debba inserirsi nel sistema, ritiene necessaria l'abolizione di una parte dei soggetti, istituzionali e straordinari, che attualmente si occupano di salvaguardia della laguna, perché l'eccessiva frammentazione delle funzioni rende difficile anche la costruzione di una solida rete collaborativa. *"È un'Autorità che ha poteri di coordinamento più che poteri autoritativi sulle altre amministrazioni. Quindi la sfida si gioca tutta sul coordinamento dei vari enti statali e locali che hanno competenze su queste materie".*

Inoltre, viene sottolineata la mancanza di competenza dell'Autorità sull'assetto socioeconomico della laguna – la *conditio sine qua non* per la realizzazione del fine ultimo di salvaguardia, inserita nella seconda Legge Speciale per Venezia, ma mai presa in considerazione dal legislatore del 2020. Questa, infatti, risulta ancora in capo ad altre amministrazioni (come, ad esempio, il Comune per quanto concerne la pianificazione urbanistica e l'Autorità Portuale per quanto riguarda quella portuale) e non permette in questo contesto lo sviluppo di alcuna sovra-ordinazione gerarchica da parte dell'Autorità: *"esiste la necessità di un coordinamento, ma attualmente nell'art. 95 questo coordinamento dovrebbe avvenire solamente con degli accordi".* In tal caso, dunque, non si incrementerebbe la gerarchia - auspicata dall'esperto - che vedrebbe l'Autorità come unica entità esistente nel panorama sociologico della laguna.

Correlato al tentativo di capire se secondo gli esperti si svilupperanno meccanismi di *governance* ibrida così come previsto a livello normativo, si è voluto indagare se la L. 104/2020 risponde alla complessità che caratterizza il sistema. La maggior parte dei soggetti ha risposto in modo affermativo, definendo questa legge come *"un grosso passo avanti rispetto alla frammentazione e alla sovrapposizione che c'è adesso, e agli strumenti non adeguati che sono stati usati nel passato in vari piani"*, con la clausola che molto di ciò che accadrà quando l'Autorità sarà operativa dipenderà dal Presidente e dall'intera intelligenza dell'ente, dalle persone e dalla loro capacità di instaurare rapporti e relazioni con tutti gli organismi statali e locali - e non solo con quelli espressamente previsti dall'art. 95. Un altro intervistato sottolinea inoltre come questa norma sia *"assolutamente positiva per il governo della laguna, ma solo sotto il profilo di*

uno degli obiettivi della Legge Speciale, perché l'altro obiettivo nessuno se lo ricorda mai. La tutela dell'ambiente, infatti, va coordinata con la necessità di garantire l'operatività economica e, se sono due situazioni differenziate, c'è il rischio che insorgano dei conflitti". Solamente tre dei dieci esperti partecipanti a questa ricerca hanno dichiarato che questa legge non sarà in grado di assolvere ai suoi compiti, principalmente per due motivi: *in primis* perché c'è troppa frammentazione e conflittualità tra enti, e il Comitato, che dovrebbe essere il "luogo" di risoluzione dei problemi, non è sufficiente; secondariamente perché, secondo loro, la norma non tiene sufficientemente in considerazione come è evoluto il panorama sociale, economico e giuridico degli ultimi quarant'anni, dal 1984 (anno di emanazione della seconda Legge Speciale) ad oggi.

La risposta della L. 104/2020 alla complessità sistemica non viene dunque data per scontata e, in alcuni casi, risulta essere addirittura irrealizzabile, nonostante la chiara volontà del legislatore di fare quel tanto menzionato "passo in avanti".

In seguito a questa fase iniziale di analisi del contesto sociologico attuale e futuro della laguna di Venezia, si è proceduto esaminando quali sono gli aspetti negativi della normativa del 2020 e quali potrebbe essere la soluzione alle problematiche presenti.

Sono state evidenziate le seguenti criticità:

- l'ambito territoriale in cui dovrà operare l'Autorità è limitato rispetto a quello in cui operava il Magistrato alle Acque del 1907. Quest'ultimo infatti esercitava le sue competenze non solo nella laguna di Venezia, ma in tutto il suo bacino scolante e, per quanto riguarda l'*habitat* in cui scorre il fiume Po, fino a Mantova. Non essendo stato uniformato il territorio e non essendo state previste delle modalità di coordinamento con gli enti statali che svolgono le loro funzioni in questi luoghi, il rischio è di *"creare un'ulteriore situazione di conflitto tra l'esercizio (da parte dell'Autorità, N.d.A.) di queste competenze speciali e limitate territorialmente e le competenze di altri organi nazionali che però interferiscono in relazione alla salvaguardia"*;
- come precedentemente menzionato, l'art. 95 è insufficiente perché prevede solo una tutela ambientale e non socioeconomica della laguna; infatti, *"la governance della laguna dovrebbe essere inquadrata in quelli che sono gli obiettivi fissati"*

dall'art. 1 della legge 171/73 che prevede che la tutela di Venezia e della laguna sia un compito di preminente interesse nazionale e che a questo compito concorrano la Regione, gli enti locali e lo Stato (...). In realtà sinora sia il Magistrato alle Acque, sia l'Autorità per la Laguna hanno puntato sulla tutela fisica della città e dell'ambiente, ma c'è un'altra componente fondamentale per la realizzazione del fine ultimo di salvaguardia: la tutela dell'assetto socioeconomico del territorio. È vero che in questo modo si andrebbe ad incidere in maniera molto pesante sulle competenze degli enti locali (...) ma è vero anche che questa necessità deriva da una situazione talmente speciale per cui non si può fare lo "spezzatino" di tutti i problemi";

- *"le modalità con le quali l'ente dovrebbe esplicare le proprie funzioni sono demandate allo statuto. Il problema è che a seconda della visione del Presidente può cambiare lo statuto e l'ente può assumere una fisionomia diversa", non dando così la certezza di riuscire a svolgere quel ruolo di coordinatore e punto di riferimento previsto dalla norma;*
- *è stata lasciata in secondo piano la necessità di coltivare e curare la conoscenza (cuore del vecchio Magistrato alle Acque). Il terzo comma dell'art. 95 prevede che l'Autorità promuova lo studio e la ricerca volti alla salvaguardia di Venezia e della sua laguna, favorendo le attività di ricerca applicata, di informazione e didattica, ma secondo gli intervistati questa previsione non è sufficiente a fare in modo che il nuovo ente sia portatore del know-how che la gestione di questo territorio (e dell'infrastruttura in esso costruita) necessita;*
- *"è stato posto poco l'accento sulla modalità di funzionamento del processo decisionale e sulla formulazione del budget finanziario. Su questo scontiamo una nostra incapacità di affrontare gli aspetti in modo appropriato. Siccome i budget per la gestione delle attività devono essere motivati, ragionati e verificati, ci devono essere una serie di attenzioni al fatto di chiedere le risorse giuste per fare le cose giuste. Mi permetto di dubitare che un sistema di governance come questo sia formato ad un'idea di questo genere";*
- *vengono affidate all'Autorità troppe competenze – talvolta non necessarie - che richiedono l'utilizzo di tante risorse, come ad esempio l'incombenza delle bonifiche che un tempo era in capo alla Regione;*

- le unità di personale previste dal comma 10 dell'art. 95 sono carenti per perseguire in modo adeguato il fine ultimo di salvaguardia, dal momento che salvaguardia significa anche vigilare ed essere operativi sulla laguna;
- *“non è un ente di governance, è solamente il Magistrato alle Acque con un altro nome e alcune modifiche atte a cercare di recepire all'interno degli organi dell'ente anche le istanze degli altri soggetti del territorio, ma questa norma, in questo modo, non risolverebbe i problemi della governance di Venezia”.*

Alla luce delle problematiche emerse a livello normativo, è stato quindi chiesto al gruppo di esperti quale secondo loro potrebbe essere una soluzione. Alcuni di questi ritengono che debba essere implementata l'Autorità così come è stata pensata, facendo eventuali correttivi in corso d'opera, dando maggior risalto al patrimonio tecnico-culturale e a processi decisionali più giusti, evitando la costituzione della società *in house* a favore di un maggior numero di addetti assunti o affidando a questo ente anche la tutela socioeconomica, *“perché alla fine sono tutti consapevoli del fatto che un ente serve, sia perché è necessario un ente di raccordo, sia perché è necessario un ente che costituisca le spalle o gestisca direttamente il soggetto che gestirà il MoSE. Sono problematiche che non si possono eliminare al di là della norma e la norma ad oggi le risolve”.* Altri esperti propongono di ripristinare il vecchio Magistrato alle Acque – uno di questi ritiene che dovrebbe esserne sottratta la giurisdizione al Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, affidandola alla Presidenza del Consiglio così da ricucire le molteplici competenze presenti sul territorio – cosicché possa essere stabilita una *governance* forte, comprensiva tutti i processi che riguardano la laguna di Venezia e di tutte le strutture che in essa si trovano. Un altro soggetto suggerisce, invece, di costituire un organismo più forte, che abbia più poteri decisionali, basandosi su *“un testo in cui i poteri sono reali, i soldi sono reali, ma sono spesi a monte e a valle di quello che fanno gli altri”.* Un ultimo intervistato, infine, segue tutt'altra rotta proponendo una modifica costituzionale così come è stato fatto per Roma Capitale. Infatti, *“lo Stato dovrebbe promuovere una vera autonomia – non svolta e non svolgibile dall'Autorità - dotando la città di fondi (...) così da rendere governabile, efficiente e autonoma Venezia attraverso forme di federalismo fiscale. Dare potestà legislativa a questa città, in virtù della sua specialità e unicità, è interesse dell'Italia che dovrebbe far vedere al mondo di saper governare questo territorio”.*

Risulta chiaro, dunque, che non tutti gli esperti proseguirebbero con l'attivazione della legge 104/2020. La maggior parte di questi ritengono necessario implementarla, chi articolando meglio la norma, chi procedendo con lo scioglimento del Consorzio Venezia Nuova (la cui liquidazione è prevista dal comma 20 dell'art. 95) e l'ultimazione dei lavori del MoSE, chi aggiustando la *governance* e le intese (cosicché possano essere affidate all'Autorità nuove competenze) o chi facendo eventuali modifiche in corso d'opera, perché questa *“è una soluzione di compromesso, che non è la soluzione migliore, ma è la soluzione giusta”*. Due degli intervistati, invece, non considerano corretta l'esecuzione di questo dettato normativo. Il primo afferma *“è una norma che crea un ulteriore soggetto, un altro che parla. Serve coordinamento della laguna, ma va coordinata in un altro modo, non puoi inventarti qualcuno che fa tutto”*; il secondo propone di fare un passo indietro e di ritornare al vecchio Magistrato alle Acque, scindendone la figura dal Provveditorato alle Opere Pubbliche, perché questo ha competenze più ampie su un territorio sovraregionale, mentre l'ente preposto alla gestione di Venezia dovrebbe occuparsi solamente di salvaguardia del territorio.

Da questa analisi è quindi emerso che il nuovo soggetto nascente - con le relative competenze e funzioni che gli vengono attribuite dalla norma - non è esente da critiche sia da parte di coloro che lo appoggiano come soluzione alle problematiche della laguna, sia da parte di coloro che non lo considerano il corretto *modus operandi* per risolvere le difficoltà del sistema. Ciò che è chiaro è che *“non ha senso cercare di disegnare l'optimum, quello è un punto di arrivo che deriverà da una concreta operatività e dalla sperimentabilità di questa operazione”*, dal momento che l'art. 95 è un *work in progress* e non una destinazione.

4.2.2. Le cause sottese alla mancata implementazione della L. 104/2020

A conclusione della ricerca è stato chiesto al gruppo di esperti di esprimere quali fossero, secondo loro, le dirette cause sottese alla mancata implementazione della norma.

È quindi stata sottolineata un'iniziale sottovalutazione degli enti locali, in particolar

modo del Comune di Venezia e della Regione Veneto, che hanno visto una compressione degli ambiti di loro competenza (o comunque un'interferenza) e volevano avere voce in capitolo in relazione alla *governance* dell'Autorità. Inoltre, il Comune *“rivendica di essere il soggetto principale del territorio e in questo modo si sente “commissariato”*. *Se si fosse completata la transizione delle funzioni in capo alla Città Metropolitana (così come previsto dal legislatore del 2014, N.d.A.), a quel punto il Comune avrebbe potuto gestire le funzioni che la norma attribuisce all'Autorità tramite la Città Metropolitana, dal momento che sindaco del Comune di Venezia e Sindaco Metropolitan coincidono. Questa norma è stato uno smacco per il Sindaco. Il problema però è che la norma è stata fatta per la gestione del MoSE, con i relativi costi, e il Comune non avrebbe potuto sostenere tali spese. Questo è ciò che ha bloccato tutto”*.

In secondo luogo, si è fin da subito sviluppato il problema della nomina del Presidente, poiché trovare un soggetto dotato di elevate capacità tecniche, di altissimo profilo, che avesse un'adeguata conoscenza del territorio e che fosse nominato d'intesa tra gli enti statali e il Comune di Venezia non è immediato.

Un ruolo importante nell'aver bloccato l'attivazione di questa norma viene giocato dalla politica, sia locale - perché *“ogni ente vuole contare di più e la litigiosità per chi conta di più è costante”* -, sia nazionale – perché innanzitutto si è verificata una mancanza di condivisione del testo normativo tra dicasteri con visioni differenti e, successivamente, non è stato trovato un accordo su chi nominare a capo dell'Autorità (entrambi nodi protratti a lungo nel tempo e non ancora sciolti anche a causa della recente crisi di governo). In aggiunta c'è una mancanza di comprensione dell'entità del problema e della necessità di affrontarlo con strumenti adeguati, tanto che *“la classe politica non ha capito queste cose fondamentali, guarda solo al proprio interesse e al proprio tornaconto, e se ne frega dell'ambiente. I problemi tecnici ci sono e sono oggettivi. Bisognerebbe che chi ha la responsabilità politica capisse che vanno affrontati con competenza”*. Da qui si solleva un'altra problematica esposta da uno degli intervistati: *“i guai a Venezia li ha portati soprattutto il governo centrale, da sempre. Non è una questione di colore, è una questione di non conoscenza. Roma non conosce la laguna, può conoscere la città, ma la laguna a Roma non la si conosce”*.

Altre motivazioni emerse sono state la mancanza di un accordo sulla *governance*, la mancanza di condivisione tra governo e parlamento, il limite nella considerazione di

poteri locali e statali provenienti da altre branche amministrative e un equilibrio tra enti diversi ricercato ma non trovato. Secondo alcuni esperti la L. 104/2020 si è fermata da sola, per *“una difficoltà di dar corso ad un’ipotesi campata un po’ in aria”* e per *“il voler inserire in norme di legge, rendendole quindi intoccabili, alcuni interessi”*. Infine, non aver ancora ultimato il MoSE e non aver permesso al liquidatore istituito con l’art. 95 di procedere all’attuazione della legge e, quindi, allo scioglimento delle società che hanno operato sul sistema, ha bloccato la procedura di implementazione dell’Autorità.

È possibile dunque affermare che, secondo gli intervistati, gli attori che hanno concorso a immobilizzare la norma sono stati principalmente gli enti locali (e in particolar modo il Comune) e la politica, sia a livello locale che a livello nazionale, sia a livello di partiti che a livello di centri di potere. Coordinare diverse istituzioni e recepire le istanze di tutti in un’ottica di *governance* non è un compito semplice, tanto che *“il periodo di transizione sarà molto complicato. Oltre ai soggetti che già oggi operano in laguna, si andrà a sommare l’Autorità per la Laguna: dove finiranno le competenze di uno e inizieranno quelle dell’altro? Questo non è previsto dalla legge. Nel periodo di transizione – da quando verrà nominato il Presidente a quando l’Autorità diventerà operativa – chi prenderà le decisioni importanti?”*.

4.3. Conclusioni: analisi normativa dal punto di vista degli esperti

Per ultimare questa fase di studio si procederà ora facendo un breve parallelismo tra l’analisi normativa effettuata come prima ipotesi di ricerca e le interviste eseguite a completamento della seconda ipotesi di ricerca. Ricordiamo che l’analisi normativa verteva sul cercare di rispondere a quattro quesiti, ovvero:

- vengono inclusi tutti i portatori di interessi?
- quali sono le modalità governative supposte?
- la norma prevede l’ibridazione?
- la legge risponde alla complessità?

Andando a fare un *mashup* del pensiero degli esperti, la risposta alla prima domanda non è totalmente affermativa. Sotto determinati aspetti gli attori del territorio vengono sufficientemente coinvolti, sentiti e coordinati in un’ottica di inclusività e di rete, in linea

con quanto ipotizza la L. 104/2020; sotto altri aspetti, invece, il coordinamento di interessi diversi sarà complesso, il coinvolgimento sarà marginale - considerato l'accentramento all'Autorità di alcune funzioni e competenze -, e il ruolo giocato dal Presidente andrà ad incidere molto sulle sorti dell'intero sistema.

Le modalità governative supposte dagli intervistati risultano spesso essere la rete – considerata l'ottica di gestione unitaria che accomuna il pensiero di tutti i soggetti -, il mercato – visto l'accoglimento dell'istituzione della società *in house* -, e la gerarchia – rappresentata dall'Autorità -, così come previsto dal legislatore del 2020. Non viene tuttavia garantito lo sviluppo di dinamiche ibride da parte di tutti gli esperti, dal momento che alcuni di questi ritengono che l'ente che andrà ad occuparsi di salvaguardia della laguna dovrebbe essere superiore – se non addirittura l'unico esistente – rendendo così il contesto prettamente gerarchico.

La risposta alla complessità sistemica, infine, viene auspicata (coerentemente con il testo normativo) ma non viene data per scontata, dal momento che molto di ciò che accadrà all'Autorità e ai rapporti che intercorreranno tra questa e il resto della rete dipenderà dalla figura del Presidente, dalla *vision* con cui egli stilerà lo statuto e dal ruolo che esso deciderà di fare ricoprire al nuovo Istituto all'interno del panorama sociologico. Ciò potrebbe, attraverso un'importante attività di coordinamento, consentire di fare fronte all'attuale sistema caratterizzato da un elevatissimo numero di attori e da un'ingente frammentazione di competenze; o potrebbe altresì, accantonando tale funzione di primaria importanza, dedicarsi allo svolgimento delle altre attività specifiche previste dalla normativa, diventando così uno dei tanti soggetti da tenere in considerazione in fase di emanazione di politiche pubbliche e accrescendo ulteriormente la complessità della rete.

È quindi possibile affermare che la risposta ai quesiti posti con l'analisi normativa non è immediata, poiché, pur essendo stato definito un quadro normativo più chiaro rispetto a quello presente attualmente, l'intera situazione sarà un divenire dipendente da una pluralità di fattori.

Conclusioni

Per capire le dinamiche di governo presenti nel contesto lagunare, è stato necessario dapprima incentrare il *focus* sui concetti di *governance* e ibridazione. In particolar modo è stata definita la *governance* come un nuovo metodo - incentrato sulla partecipazione e l'interazione tra una molteplicità di *stakeholder* per la creazione di regole condivise - con cui la società viene governata; ci si è così successivamente soffermati sui concetti di *governance* integrata e *meta-governance*, ovvero la forma di governo che facilita il coordinamento di quelle strutture e di quelle pratiche esistenti tra i portatori di interesse che operano nel settore pubblico, privato e no profit. Specificando le classiche modalità governative - ovvero mercato, gerarchia e reti - e le risorse a queste correlate - vale a dire autorità, fiducia e capitale sociale -, si è giunti a definire il concetto di ibridazione: il processo in cui meccanismi di governo diversi e talvolta addirittura in contrasto fra di loro coesistono con la finalità di risolvere i problemi sociali, creare benessere e produrre valore (economico, sociale, istituzionale e ambientale) per la società nel suo complesso.

Prima di presentare i tre casi studio di questo elaborato, si è voluto dare una definizione del concetto di *water governance*, suddividendo la gestione dell'acqua come risorsa e come ambiente. La gestione dell'acqua come risorsa è stata definita come un insieme di regole attraverso cui vengono prese decisioni per la gestione delle risorse e dei servizi idrici; la gestione dell'acqua come ambiente, invece, è un processo che richiede cooperazione, collaborazione e coordinamento di tutti i portatori di interessi, sia interni che esterni a questo settore: la *water governance*, infatti, non può essere un'imposizione unilaterale da parte dello Stato verso la società nel suo complesso e non può essere affrontata solamente all'interno del comparto idrico. A riprova di ciò sono stati presentati i primi due casi studio, esplicitati analizzando il governo dell'acqua in Olanda e a Londra. Entrambi questi territori sono stati nel corso dei secoli minacciati dalla forza del mare e dalle condizioni meteorologiche avverse che si sviluppano sempre più frequentemente. Trovare una soluzione a questo genere di problematiche non è un compito facile, in entrambi i casi il governo centrale si è trovato in difficoltà nell'operare in autonomia e ha cercato, seppur con modi differenti, di coinvolgere gli altri enti istituzionali e non istituzionali che già operavano nel territorio.

Si è così giunti alla presentazione del terzo caso studio e della ricerca applicata effettuata. *In primis* è stato definito il contesto di ricerca, descrivendo innanzitutto le caratteristiche morfologiche del territorio e in che modo questo è stato governato attraverso i secoli, fino a giungere alla presentazione della fotografia attuale del contesto lagunare. Attualmente caratterizzata da un ingente numero di attori, da elevata frammentazione e, talvolta, da una sovrapposizione di competenze, oltre che da un quadro normativo non particolarmente definito, la laguna di Venezia ha avuto (e ha ancora) bisogno di una rivoluzione dal punto di vista governativo, poiché il panorama sociologico attuale non consente di soddisfare gli interessi della collettività e di trovare risposta alle principali problematiche. È questo il motivo per cui, a seguito di uno studio condotto da Ca' Foscari in *partnership* con il Provveditorato alle Opere Pubbliche, è stata emanata la legge n. 104/2020, che, istituendo una nuova Autorità per la Laguna di Venezia, si propone l'obiettivo di introdurre meccanismi di *governance* ibrida, di un sistema di governo orientato al coinvolgimento, alla coproduzione e alla co-regolamentazione.

In ultima istanza, dopo aver ampiamente descritto l'ambito, le ipotesi e la metodologia della ricerca, si sono presentati i relativi risultati. La prima ipotesi di ricerca era volta ad analizzare dal punto di vista sociologico la L. 104/2020 e in particolar modo si è voluto cercare di verificare: 1. se tale norma include di tutti i portatori di interessi; 2. quali sono le modalità governative supposte; 3. se la legge prevede la sussistenza dei meccanismi tipici dell'ibridazione; 4. se la norma ha la capacità di rispondere alla complessità del sistema sociale della laguna. A tutti questi quesiti è stata data una risposta affermativa, inserendo tuttavia la clausola che, per quanto concerne alcune tematiche, molto dipenderà dal contesto che si andrà sviluppando quando l'Autorità diventerà operativa. La seconda ipotesi di ricerca, analizzata tramite una serie di interviste ad una decina di esperti qualificati, ha permesso di comprendere quali fossero gli aspetti positivi e negativi di questo testo normativo e quali sono le presunte cause della sua mancata attuazione. Secondo la maggior parte dei soggetti, la L. 104/2020 è un buon punto di partenza per tentare di risolvere i problemi della laguna, pur essendoci degli aggiustamenti (come ad esempio quelli riguardanti le competenze o l'ambito di giurisdizione dell'Autorità) da dover attuare in corso d'opera; le cause della mancata attuazione, invece, vanno ricercate sia a livello locale che a livello nazionale perché

diversi sono gli attori che nel corso del tempo hanno ostacolato l'implementazione di questo testo normativo.

In conclusione, si è quindi constatato come una *governance* ibrida potrebbe (e dovrebbe) essere anche in questo contesto la migliore soluzione, ma contemporaneamente come non sia immediato perseguire tale scopo quando gli interessi in gioco (e i relativi portatori) sono molteplici.

Postfazione

Visto quanto emerso dagli studi teorici e dalla ricerca applicata, si vuole ora concludere l'elaborato esprimendo alcune considerazioni personali sulla normativa emanata a tutela della laguna di Venezia.

Le funzioni di coordinamento, vigilanza e supporto attribuite all'Autorità potrebbero essere adeguate se previste dallo statuto nello stesso modo in cui il legislatore del 2020 le ha inserite nella norma, poiché una figura apicale che persegue una vision concertativa è la migliore soluzione alle problematiche di frammentazione che attualmente affliggono il panorama lagunare. Tuttavia, l'affidare al termine "salvaguardia" il solo significato di "gestione delle opere pubbliche" risulta essere un minus di questa legge, poiché una tutela dal punto di vista socioeconomico e una presa in considerazione maggiore di aree quali il turismo e l'ambiente sarebbero necessarie per preservare un territorio così unico e fragile. Il coinvolgimento previsto dai commi 6, 7, 8 e 22 dell'art. 95 si dimostra essere sufficiente in quanto tutti i principali stakeholder, sia locali che statali, hanno l'opportunità di entrare a far parte della governance dell'Autorità per la ricerca del best case scenario applicabile ai problemi territoriali. Entrambe le tematiche sottolineano dunque come gli attori attualmente operanti nel contesto lagunare vengano adeguatamente inclusi dalla legge, purché il prerequisito indispensabile per una gestione unificata sia un'adeguata specializzazione e conoscenza delle peculiarità della città.

L'autonomia assegnata da tale normativa al nuovo ente che andrà ad occuparsi della salvaguardia della laguna di Venezia è assolutamente positiva, poiché un'eventuale adozione di un sistema contabile che operi direttamente sui capitoli del bilancio dello Stato (considerando i numerosi vincoli che ne derivano, quali, ad esempio, ritardo nell'assegnazione di fondi, perenzione amministrativa delle somme inutilizzate, obbligo di rispetto di destinazione di quanto stanziato) causerebbe rallentamenti procedurali e una minore sensibilità nell'affrontare con risorse adeguate le situazioni più urgenti. Inoltre, l'affidamento all'Autorità, tramite il suo braccio operativo, della gestione e della manutenzione del sistema MoSE risulta essere la soluzione migliore, dal momento che assegnare questa competenza ad un altro ente potrebbe comportare l'introduzione di interessi primari nella gestione del sistema (come accadrebbe, ad esempio, se il MoSE dipendesse dall'Autorità Portuale) o una carenza di fondi per la sua manutenzione (se

questo dipendesse dal Comune di Venezia, che non possiederebbe le risorse per sostenere le ingenti spese correlate a quest'opera). Anche la costituzione della società in house è positiva perché permette di snellire le procedure nella ricerca del know-how utile alla messa in funzione dell'infrastruttura e perché, essendo partecipata pubblica, consente di evitare l'insorgere di meccanismi corruttivi - che potrebbero invece nascere nel caso in cui si ricorresse all'affidamento diretto dei lavori ad una società privata. Sia l'indipendenza di cui è caratterizzata l'Autorità che la sua responsabilità nell'amministrazione del sistema MoSE, sottolineano come le modalità di governo nascenti siano la gerarchia (grazie al ruolo ricoperto dal nuovo ente pubblico), il mercato (viste le dinamiche concorrenziali che si andranno a sviluppare nella partecipazione ai bandi di gara per l'affidamento alle società private dei lavori da eseguire) e la rete (considerato il contesto multi-attoriale in cui tutto questo si andrà ad inserire).

Sarebbe poi auspicabile che la nuova Autorità si inserisse come un primus inter pares nel panorama sociologico della laguna di Venezia, diventando un punto di riferimento per gli altri soggetti della rete, un ente che regola i rapporti tra gli attori e che esercita la sua giurisdizione nelle aree di propria competenza. In tal modo si andrebbero sviluppando le dinamiche tipiche dell'ibridazione che, tramite la coesistenza di autorità, fiducia e capitale sociale, consentono una maggiore produzione di valore per l'intera società. Tuttavia, il sistema tende a svilupparsi in un contesto fortemente istituzionalizzato (caratterizzato da un basso coinvolgimento dei privati e del terzo settore), motivo per cui la risposta alla complessità sistemica, così come l'insorgere di meccanismi di governance ibrida, dipendono dalla figura del Presidente e dalla sua conseguente capacità di coinvolgimento dei portatori di interessi attualmente presenti nell'ambiente lagunare.

In conclusione, è possibile affermare che, nonostante alcuni nodi siano ancora da sciogliere, l'Autorità potrebbe essere una soluzione alle problematiche attuali, considerandola auspicabilmente essere un punto di partenza e non un punto di arrivo.

Indice delle figure

Figura 1: I punti cardine della <i>governance</i>	12
Figura 2: I <i>main focus</i> dei sistemi a rete	23
Figura 3: Le risorse dell'ibridazione	30
Figura 4: I Principi dell'OCSE sulla <i>governance</i> dell'acqua	39
Figura 5: La <i>governance</i> dell'acqua come ambiente	42
Figura 6: L'alluvione del 1953	45
Figura 7: Dalla gerarchia all'ibridazione	52
Figura 8: "The Thames Barrier"	56
Figura 9: Comparazione NL-LDN-VE	69
Figura 10: Tabella dei soggetti che operano nel sistema lagunare	72
Figura 11: Tabella delle funzioni di indirizzo svolte nel sistema lagunare	74
Figura 12: Le fasi della ricerca qualitativa	78

Bibliografia

Ammannati, L. (2008), "Governance e regolazione attraverso reti", in L. Ammannati e P. Bilancia (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea. Governance multilivello, regolazione e reti*, Giuffrè, Milano, pp. 181-200

Batchelor, C. (2006), *Water governance literature assessment*, International Institute for Environment and Development

Benvenuti, L., Bertin, G., Giupponi, C., Berti, D., Brambilla, P., Pantalone, M. e Bonin, M. (2020), *Studio di fattibilità per definire la forma giuridica e i processi di governance dell'organizzazione dedicata alla gestione del MoSE*, Università Ca' Foscari di Venezia

Bernardi, L. (2019), *Percorsi di ricerca sociale – Conoscere, decidere, valutare*, Carrocci Editore, Roma

Bertin, G. (2009), "La governance ibrida", *Studi di Sociologia*, 3, pp. 249-280

Bertin, G. (2011), *Con-sensus method – Ricerca sociale e costruzione di senso*, FrancoAngeli, Milano

Billington, D. P., *London Bridge*, in *Encyclopedia Britannica*, Chicago, 1998

Bonazzi, G. (2001), *La questione burocratica*, FrancoAngeli, Milano

Börzel, T.A. e Risse, T. (2010), "Governance without a state: Can it work?", *Regulation & Governance*, 4, pp. 113–134

Brandesen, T. e Karré, P.M. (2021) "Hybridization and Hybridity", in R.A. List., H.K. Anheier e S. Toepler (a cura di), *International Encyclopedia of Civil Society*, Springer, Berlino

Caniato, G. (1997), *Il controllo delle acque*, in *Storia di Venezia*, Treccani

Clout, H. D., Ehrlich, B., Hebbert, M. J., London, in *Encyclopedia Britannica*, Chicago, 2022

Coleman, J.S. (2005), *Fondamenti di teoria sociale*, Il Mulino, Bologna

Consorzio Venezia Nuova (2015), *Salvaguardia e Mose – Cronistoria*, Consorzio Venezia Nuova

Consorzio Venezia Nuova (2017), *Quaderni della laguna - La trasparenza a salvaguardia di Venezia*, Consorzio Venezia Nuova, QdR n. 0, anno 0

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

Corrao, S. (2005), “L’intervista nella ricerca sociale”, *Quaderni di sociologia*, 38, pp. 147-171

D’Alberti, M. (2020), *Lezioni di diritto amministrativo*, G. Giappichelli Editore, Torino

Da Mosto, A. (1937), *L’Archivio di Stato di Venezia - Archivi dell’amministrazione centrale della Repubblica Veneta e archivi notarili*, Biblioteca d’arte Editrice, Roma

Delli Zotti, G. (2021), *Metodi e tecniche della ricerca sociale – Vol. 1, La rilevazione dei dati*, EUT Edizioni Università di Trieste, Trieste

Fiengo, G. (2022), *Racconti aperti sul MOSE e la salvaguardia di Venezia*, Alpes Italia srl, Roma

Foglia, E. e Vanzago, A. (2011), *Metodologia e metodi della ricerca qualitativa*, Università Carlo Cattaneo

Fortunato, V. e Mirabelli, M. (2008), “La governance nell’esperienza della progettazione integrata in Calabria”, *Quaderni di sociologia*, 48, pp. 101-122

Giddens, A. (1994), *Le conseguenze della modernità*, Il Mulino, Bologna

Halpern, S. (2008), "Hybrid design, systemic rigidity: Institutional dynamics in human research oversight", *Regulation & Governance*, 2, pp. 85–102

Héritier, A. (2002), "New modes of governance in Europe: policy making without legislating?", *Political Science Series*, 81

Il Post (2014), *Il record della barriera del Tamigi*, Il Post, 8 gennaio 2014

Jessop, B. (2004), "Multilevel governance and multilevel metagovernance. Changes in the EU as integral moments in the transformation and reorientation of contemporary statehood", in Ian Bache e Matthew Flinders (a cura di), *Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford, pp. 49-74

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

Kendrick, M. (1988), "The Thames Barrier", *Landscape and Urban Planning*, 16, pp. 57-68

Kjaer, M. A. (2011), "Rhodes' contribution to governance theory: praise, criticism, and the future governance debate", *Public Administration*, 89, pp. 101-113

Kooiman, J. e Jentoft S., (2009) "Meta-governance: values, norms and principles, and the making of hard choices", *Public Administration*, 87, pp. 818–836

La Cour, A. e Andersen, A.N. (2016) "Metagovernance as strategic supervision", *Public Performance & Management Review*, 39, pp. 905–925

Luhmann N. (2002), *La fiducia*, Il Mulino, Bologna

March, J. G. e Olsen, J.P. (1995), *Democratic Governance*, Free Press, New York

Marradi, *I diversi tipi di intervista*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Milano, 1996

Mastropaolo, A. (2018), "Significati, utilizzi e fortune del concetto di *governance*", *Quaderni di Sociologia*, 76, pp. 147-149

Mortari, L. e Saiani, L. (2013), "Alcune riflessioni sulla ricerca qualitativa", *Assist Inferm Ric*, 32, pp. 175-177

Mozzi, U. (1927), *I magistrati veneti alle acque e alle bonifiche*, Zanichelli, Bologna

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

OECD (2014), *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?*, disponibile a <http://dx.doi.org/10.1787/9789264102637-en>

Ordnance Survey, *Ordnance Datum Newlyn - 100 years old today*, 30 aprile 2021, disponibile a <https://www.ordnancesurvey.co.uk/newsroom/blog/ordnance-datum-newlyn-100-years-old-today>

Pahl-Wostl, C. (2002), "Towards sustainability in the water sector – The importance of human actors and processes of social learning", *Aquatic Sciences*, 64, pp. 394-411

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

Pahl-Wostl, C., Lebel, L., Knieper, C. e Nikitina, E. (2012), "From applying panaceas to mastering complexity: toward adaptive water governance in river basins", *Environmental Science and Policy*, 23, pp. 24-34

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

Pavan, E. e Padovani, C. (2009), "Reti di informazione, *governance* di Internet e innovazione nella politica mondiale", *Quaderni di Sociologia*, 49, pp. 61-88

Portes, A. (1998) "Social Capital: its origins and applications in modern sociology", *Annual Review of Sociology*, 24, pp. 1-24

Rago, S. e Venturi, P. (2014), "Teoria e modelli delle organizzazioni ibride", in P. Venturi e F. Zandonai (a cura di), *Ibridi organizzativi. L'innovazione sociale generata dal Gruppo Cooperativo CGM*, Il Mulino, Bologna

Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press, Maidenhead

Rhodes, R.A.W. (2007), "Understanding governance: ten years on", *Organization Studies*, 28, pp. 1243–1264

Rogers, P. e Hall, A. W. (2003), "Effective Water Governance", Tec Background Papers, 7

Rusconi, A. (2013), "Il magistrato alle acque e il governo delle acque venete", *L'Associazione Idrotecnica Italiana e gli sviluppi dell'Idraulica veneta nell'ultimo novantennio 1923-2013*, Edizioni Progetto, Padova

Rusconi, A. (2016), *La gestione della laguna con la soppressione del Magistrato alle Acque*, lavoro presentato al convegno "Salvaguardia domani, oltre il MoSE", Venezia, 4 novembre 2016

Saporito, R. (2021), *Pubblico o Privato? Ibrido!*, SDA Bocconi Insight, 18/01/2021

Tognetti, M. e Venturi, P. (2013), *La produzione di valore nell'era dell'ibridazione*, Co-edizione LAMA Development and Cooperation Agency e AICCON Ricerca

Tortajada, C. (2010), "Water Governance: some critical issues", *International Journal of Water Resources Development*, 26, pp. 297-307

Treccani, *Gran Bretagna e Irlanda del Nord, Regno Unito di*, disponibile a <https://www.treccani.it/enciclopedia/gran-bretagna-e-irlanda-del-nord-regno-unito-di/>

Treccani, *Paesi Bassi*, disponibile a <https://www.treccani.it/enciclopedia/paesi-bassi/>

Treccani, *Polder*, disponibile a <https://www.treccani.it/enciclopedia/polder/>

Van Baars, S. (2004), *Dutch dike breach, Wilnis 2003*, lavoro presentato al "Fifth International Conference on Case Histories in Geotechnical Engineering", New York, 13-17 aprile 2004

Van der Brugge, R., Rotmans, J. e Loorback, D. (2005), "The transition in Dutch water management", *Reg Environ Change*, 5, pp. 164-176

Venturi, P. (2015), *Ibridazione e imprese inclusive*, *Tempi ibridi*, 9/01/2015

Venturi, P. e Zandonai, F. (2013), *Cooperare per competere. Generare valore sociale*, 40K Unofficial

Virgilio, V. (2019), *Le città che possono insegnare a Venezia come difendersi dall'acqua*, AGI, 14 novembre 2019

Sitografia

21st Century Challenges: <https://21stcenturychallenges.org/>

Ambasciata d'Italia L'Aja: https://amblaja.esteri.it/ambasciata_laja/it

Città di Venezia: <https://www.comune.venezia.it/>

City of London: <https://www.cityoflondon.gov.uk/>

Dutch Water Sector: <https://www.dutchwatersector.com/>

Government of United Kingdom: <https://www.gov.uk/>

International Water Center: <https://www.watercentre.org/>

Institution of Civil Engineers: <https://www.ice.org.uk/>

Met Office: <https://www.metoffice.gov.uk/>

MOSE Venezia: <https://www.mosevenezia.eu/mose/>

Netherlands Water Partnership: <https://www.netherlandswaterpartnership.com/>

Organization for Economic Co-operation and Development:

<https://www.oecd.org/water/>

Organization for Security and Co-operation in Europe: <https://www.osce.org/ocea>

Port of London Authority: <http://www.pla.co.uk/>

Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino Alto-Adige
e Friuli-Venezia Giulia: <http://provveditoratovenezia.mit.gov.it/>

Rijkswaterstaat Ministry of Infrastructure and Water Management:

<https://www.rijkswaterstaat.nl/en>

<https://www.rijkswaterstaat.nl/>

Stockholm International Water Institute: <https://siwi.org/>