

La consapevolezza del cittadino come base di un nuovo paradigma di sviluppo

Metodologie e strumenti politici

L'Autore analizza "la nuova frontiera" della sostenibilità, riconoscibile nella *Low Carbon Society*, e si chiede se il cambiamento di un paradigma economico e di una nuova politica di sviluppo possano avvenire al di là della partecipazione del cittadino

■ Gaetano Borrelli

Politica ambientale pubblica, economia globale e partecipazione del cittadino

L'analisi di una politica ambientale pubblica rinvia ad un'analisi sulle politiche pubbliche in generale, sia per il carattere trasversale che le politiche ambientali presentano sia per la sostanziale continuità del substrato politico-amministrativo, istituzionale, culturale ed economico che unisce i vari comparti su cui operano i sistemi politici pubblici. Inoltre, sarebbe difficile e tutto sommato inutile definire aprioristicamente cosa debba intendersi per "politica ambientale", a meno che per tale non si voglia intendere quella miscela piuttosto complessa di interventi di carattere legislativo, normativo, istituzionale, economico, tecnologico, formativo e informativo che ha per obiettivo la tutela di svariati comparti dell'ambiente fisico-naturalistico e antropico trattati singolarmente [1].

Se si parte dal presupposto che l'ambiente è un "bene comune" infra e inter-generazionale, le politiche ambientali appartengono piuttosto alle politiche di controllo dello sviluppo e quindi a quelle economiche.

Da questo punto di vista possiamo affermare che, in ultima analisi, le politiche ambientali siano destinate a dissolversi nelle più late politiche di sviluppo economico o di qualità della vita.

Lo stesso concetto di economia, come pure quelli di paesaggio, territorio, sistemi urbani, ecosistemi, ambiente antropico, sono in profonda evoluzione, perché risentono dei mutamenti in corso nel modo di vedere il rapporto tra ambiente e sviluppo e la loro definizione operativa si pone in maniera nuova e aperta. Si tratta di problemi e dilemmi che hanno radici lontane e un'evoluzione troppo recente per poter disporre oggi di soluzioni organiche e cogenti. Il principale di questi problemi riguarda comunque il rapporto tra locale e globale.

Il passaggio dalle dichiarazioni internazionali alla sfera locale, cioè a dire dal regionale in giù, ci impegna per prima cosa alla traduzione di parole nate concettualmente in un contesto dove ci si esprime in quella sorta di lingua-franca che è l'inglese internazionale. Non si tratta di padroneggiare o meno una lingua ma di qualcosa di diverso, dovuto alla necessità di creare un concetto ancora non presente nel contesto linguistico locale. Parole come: *public awareness, citizen participation, information, education, capacity building, governance, stakeholders*, sono espressioni che

■ Gaetano Borrelli

ENEA, Unità Centrale Studi e Strategie

funzionano abbastanza bene quando sono parte del gergo e della retorica dei contesti negoziali globali. Ma è davvero possibile pensare che i problemi ambientali globali possano essere affrontati con un'ampia partecipazione dei cittadini? Esiste una forma di democrazia, anche la più sofisticata che possa mettere in pratica questi principi e allo stesso tempo affrontare problemi che dal punto di vista scientifico si presentano complessi, ancora poco chiari nelle cause e negli effetti? Come si può pensare di far quadrare il cerchio tra drammaticità e partecipazione, tra sviluppo e ambiente, tra globale e locale?

Il sociologo Ronald Robertson [2] nella sua analisi sulla globalizzazione ha introdotto il concetto di "globale", sottolineando in questo modo che il globale e il locale non si escludono. Al contrario, il locale deve essere compreso come un aspetto del globale, in una interazione dinamica. In questo senso va vista anche l'importanza crescente attribuita alle scelte locali per far fronte alle sfide ambientali globali.[3]

Ulrich Beck[4], d'altra parte, nota che a livello economico il principale pericolo è che la distruzione ecologica produca povertà, come già aveva messo in luce la Commissione Brundtland nel 1987, affermando che la distruzione dell'ambiente ha una stretta connessione con la povertà. La disuguaglianza, secondo la Commissione, veniva considerata come il più importante problema ecologico del pianeta e al tempo stesso il più importante problema per lo "sviluppo"[5]. Per queste ragioni l'adozione di un modello basato sulla *green economy* necessariamente considera l'interazione tra popolazione, alimentazione, perdita di specie viventi e risorse genetiche, fonti di energia, modello industriale, come elementi tra loro interdipendenti.

La riformulazione dei criteri di "contabilità" economica

Dal punto di vista della valutazione dello stato dell'economia appare chiaro che gli attuali strumenti, principalmente il PIL, non sono sufficienti a valutare costi e benefici di uno sviluppo basato sulla *green economy*. Anche l'opinione pubblica, dal canto suo, è concorde nel riconoscere tale incompletezza. L'eco-

mediatico del *global warming* ha contribuito alla sensibilizzazione verso tematiche ambientali. I danni ambientali provocati dalle imprese nei processi di produzione spesso vengono contabilizzati dal PIL come elementi positivi. Perciò l'avversità al PIL da parte dell'opinione pubblica non può che essere aumentata con l'emergere di questa nuova sensibilità. Avversità che si riscontra nelle numerose iniziative promosse da enti, associazioni, singoli, media.

Ma i cittadini probabilmente erano scettici nei confronti del PIL già da prima.

Nel 1968 Robert Kennedy, in corsa per la presidenza degli Stati Uniti, esordì pubblicamente con queste parole: "Il PIL non tiene conto della salute delle nostre famiglie, della qualità della loro educazione o della gioia dei loro momenti di svago. [...] Non comprende la bellezza della nostra poesia o la solidità dei valori familiari, l'intelligenza del nostro dibattere o l'onestà dei nostri pubblici dipendenti. Non tiene conto né della giustizia nei nostri tribunali, né dell'equità nei rapporti fra di noi. Il PIL non misura né la nostra arguzia né il nostro coraggio, né la nostra saggezza né la nostra conoscenza, né la nostra compassione né la devozione al nostro paese. Misura tutto, in breve, eccetto ciò che rende la vita veramente degna di essere vissuta. Può dirci tutto sull'America, ma non se possiamo essere orgogliosi di essere americani."¹

La discussione sui limiti del PIL quale indicatore del progresso e del benessere sociale e sulla necessità di integrarlo, superarlo o anche solo rivalutarlo per attribuirgli il giusto peso è, dunque, tutt'altro che nuova. Ma è anche tutt'altro che risolta. Il problema non è unicamente quello di riuscire ad elaborare un nuovo indicatore che abbia i caratteri di unicità, oggettività e completezza, in grado di sostituire il PIL. Il dibattito è molto più ampio. Si tratta di riuscire a capire prima di tutto cosa si intenda per progresso e benessere, trovare le variabili che su di essi incidano ed infine elaborare un sistema di misurazione che ne catturi l'essenza.

La questione peraltro non si esaurisce nella problematica legata ad una rappresentazione più veritiera della situazione in cui si trova una società. Studi recenti affermano che i cittadini spesso non si sentono

perfettamente rappresentati dai dati statistici[6] e questo pone un problema di rappresentanza.

Ridotta nei suoi termini essenziali, la *green economy*, depurata dal PIL, può essere vista come il problema di risolvere in maniera soddisfacente le interazioni tra sviluppo, ambiente e società. Lo sviluppo ha effetto sulla qualità della vita, nel senso che all'aumentare del primo aumentano i beni e i servizi a disposizione degli individui e quindi anche la loro qualità della vita. D'altra parte lo sviluppo ha come conseguenze inevitabili l'uso delle risorse e dei servizi ambientali, con gli impatti negativi che ne conseguono. La qualità della vita è influenzata dalla qualità dell'ambiente. In definitiva lo sviluppo ha un effetto diretto sulla qualità della vita, che è in generale positivo, ma al contempo ha su di essa un effetto indiretto di tipo negativo a causa dei suoi impatti sull'ambiente e sul territorio. Posta in questi termini semplici, la *green economy* dovrebbe determinare qual è lo sviluppo che massimizza gli effetti diretti positivi e contemporaneamente minimizza quelli indiretti negativi.

La partecipazione del cittadino all'interno del nuovo modello economico

Il passaggio da una economia di mercato pura e semplice ad una *green economy* che comunque non comporta l'assenza di mercato, come si è visto nell'articolo precedente sulla *low carbon society*, prevede che ai cittadini siano forniti maggiori basi di conoscenza sulla disponibilità delle risorse economiche. Molto spesso, infatti, rispetto a vantaggi globali non si ottengono immediatamente vantaggi locali e questo comporta la nascita di oppositori. È questo il caso della raccolta differenziata, infatti:

“Esiste una serie di fattori che determina la possibilità di attuare politiche di raccolta differenziata economicamente vantaggiose:

- numero di programmi di promozione della RD, spesso connessi con la crescita continua della produzione di rifiuti;
- incremento degli oneri legati allo smaltimento dei rifiuti;
- crescita dei prezzi relativi alle materie recuperate;
- crescita della sensibilità pubblica verso la necessi-

tà del recupero di materiali dai rifiuti (Fullerton e Raub)”[7].

L'esempio dei rifiuti sembra particolarmente appropriato per una serie di validi motivi. I programmi di raccolta differenziata e riciclo sono uno degli argomenti più usati per trovare buone giustificazioni alla *green economy*. Inoltre la gestione dei rifiuti da un punto di vista economico risponde ai due fondamentali principi dell'economia: efficacia ed efficienza. Non ci soffermeremo a discutere di questi principi, ma ci preme sottolineare che il raggiungimento dei due obiettivi è strettamente legato alla consapevolezza e alla partecipazione del cittadino. Se noi trattiamo la partecipazione del cittadino all'interno delle possibilità che costoro accettino un nuovo modello basato sulla *green economy* possiamo affermare che vanno analizzati alcuni punti in comune con la innovazione tecnologica. Il passaggio da una economia di frontiera a una sostenibile² è paragonabile all'accettazione sociale delle nuove tecnologie.

I metodi di partecipazione del cittadino

Partendo dal presupposto che l'obiettivo della *green economy* è il raggiungimento della sostenibilità, bisogna dire che strettamente connesso a questo tema vi è quello della partecipazione del cittadino. Nell'ottica delle convenzioni internazionali i due argomenti sono sempre trattati insieme[8]. Negli ultimi anni i metodi di partecipazione e il loro uso da parte delle amministrazioni a tutti i livelli hanno avuto un notevole impulso. I metodi di partecipazione del cittadino sono molteplici e sono ben sperimentati nei paesi industrializzati. Di seguito tratteremo brevemente di alcuni di questi, in particolare quelli maggiormente usati in Italia.

Public Hearing. Tendono ad essere strutturate come forum aperti, in cui i membri del pubblico interessati ascoltano i temi oggetto delle riunioni. Le *hearing* hanno lo scopo di illustrare l'argomento e cercare il coinvolgimento individuale e della comunità. Sono un utile strumento di informazione diretta a livello locale.

Negoziazione delle regole. È un meccanismo istituzionale che si basa sulla rappresentatività degli



interessi organizzati; è utile per la partecipazione dei cittadini e come mezzo per risolvere conflitti che possono derivare dalle scelte economiche. Questo metodo è stato molto usato, ed istituzionalizzato, nei paesi nordamericani per risolvere dispute relative alla presenza di popolazioni differenti. Ad esempio in Canada è stato utilizzato per le dispute tra indigeni e governo sul passaggio sulle terre autogovernate dalle popolazioni indigene dei primi dei grandi oleodotti.

Focus Group. La tecnica dei *focus group* è molto simile a quella delle *public hearing* ma viene utilizzata in maniera più ristretta. In generale vengono formati due gruppi: al primo viene fornita una serie di informazioni rilevanti, ad esempio su un progetto che coinvolga l'uso di alta tecnologia, mentre al secondo non vengono fornite informazioni. Il metodo prevede alla fine la raccolta dei pareri di entrambi i gruppi e si misura in questo modo il peso della informazione data ad un solo gruppo. Il vantaggio è quello di poter agire su piccoli gruppi, mentre lo svantaggio sta nella scarsa rappresentanza sociale dei gruppi coinvolti.

EASW (European Awareness Scenario Workshop). È uno strumento di partecipazione costruito per scenari che consente di promuovere il dibattito e la partecipazione pubblica, particolarmente efficace in contesti locali, in cui è estremamente semplice associare ai problemi chi ha la responsabilità di risolverli. È stata sperimentato principalmente in campo ambientale, soprattutto per la soluzione di problemi tipici degli ambienti urbani ed è basato su una proiezione al futuro proposta dai cittadini residenti. Può diventare un utile strumento per promuovere il passaggio a modelli di sviluppo sostenibile condivisi e basati su un uso più attento delle risorse³.

Conclusioni

“Volendo dare una definizione, per *green economy* si intende un modello di sviluppo economico che prende origine da un'analisi econometrica del sistema e che, oltre ai benefici ottenuti da un certo regime di produzione (come l'aumento del Prodotto Interno Lordo), tiene conto anche dell'impatto ambientale e dei potenziali danni creati dall'intero ciclo di tra-

sformazione. Tali danni infatti si ripercuotono spesso in una successiva riduzione del PIL causata dalla lesione di attività che traggono beneficio da un sano contesto ambientale, quali agricoltura, pesca, allevamento e, non meno importante, turismo. In altre parole, se per Economia si intende la scienza che studia la migliore allocazione delle risorse scarse, nell'Economia Verde questo best vuole essere riversato anche nelle esternalità che vengono prodotte verso l'ambiente circostante, al fine di ottimizzare l'intero circuito economico. Parlando di *green economy* si fa riferimento ad un'ideologia di fondo trasversale a tutti i settori del tessuto nazionale, e attiva ad ogni livello della filiera”⁴.

“Interessante la definizione di *green economy* offerta dal report, secondo cui questa significa minor intensità di carbonio, minor intensità di materiale, minore perdita di biodiversità e un più sostenibile (e meno inquinante) stile di vita nelle economie industrializzate”⁵.

“L'UNEP definisce la *green economy* come un'economia che genera un “miglioramento del benessere umano e dell'equità sociale, riducendo in maniera rilevante i rischi ambientali e le scarsità ecologiche”. In altre parole, la *green economy* è un'economia a basso tenore di carbonio, efficiente nell'utilizzo delle risorse e inclusiva dal punto di vista sociale. Il concetto di “capitale naturale” quale risorsa economica e fonte di benefici per le comunità locali riveste un ruolo centrale in questa definizione e nell'individuare un sentiero di sviluppo basato su una “crescita verde” (*green growth*) che concili la dimensione economica e quella ambientale”[9].

In conclusione, ci è parso interessante presentare queste tre definizioni di *green economy* di cui ognuna, come nel gioco delle matrioske, include l'altra. Bisogna decidere quale è il contenitore più grande. Proveremo a fare questo esercizio.

La prima definizione si muove all'interno dell'economia classica. Il punto centrale è l'internalizzazione delle esternalità. Si chiede di considerare tra i costi economici il danno ambientale che, considerando il PIL, potrebbe provocare perdite. Tutto ciò è certamente vero ma solo in parte. Si potrebbe infatti obiettare che i danni ambientali di una certa magni-



tudo provocano un aumento del PIL. Si pensi infatti alle alluvioni: la necessità di “rimediare ai danni” certamente aumenterà il lavoro e il reddito nelle aree colpite.

La seconda definizione si muove invece in un ambito che potremmo definire “ambientalista”. In questo caso la *green economy* viene considerata uno strumento efficiente per ridurre il carbonio nelle società industriali. Diciamo che, come per il primo caso, l’idea non è sbagliata ma non tiene conto di alcuni fattori. Questa definizione potrebbe essere definita, infatti, “occidentale centrica”, ovvero considera il tema dal punto di vista delle società industriali e delle società produttrici di manufatti. Non tiene conto, ad esempio, di chi ha subito il danno delle società industrializzate senza aver visto il vantaggio. In un certo senso, considerando come insieme il mondo, questa definizione ci sembra “locale”.

Nella Critica alla Ragion Pratica, Immanuel Kant [5] già nel 1788 pone il problema del rapporto tra ragione ed azione. L’opera, peraltro rivolta in parte ad analizzare il mondo naturale, esamina i meccanismi che intervengono quando dall’analisi critica si deve operare per indirizzare la ragione alla pratica e quindi al comportamento [10]. Oggi potremmo dire il passaggio dalla teoria alla prassi.

Nel campo ambientale la questione è abbastanza nota. In politica, ad esempio, non vi è alcuna parte che neghi la necessità di una società sostenibile. Il disaccordo nasce quando si deve decidere il modo in cui arrivare alla sostenibilità. Da questo nasce il conflitto, e in generale il conflitto porta all’immobilismo. A dimensioni macro queste poche parole descrivono la storia dei negoziati internazionali sul clima. Il passaggio alla prassi, al contrario, dovrebbe avvenire non tanto in base alle “dichiarazioni di intenti” [11] ma in base a un’interazione più profonda con il contesto, passando attraverso una cosiddetta “politica attiva”: “L’implementazione non è una fase meramente esecutiva, rigida e preordinata una volta per tutte, ma assume funzioni più ricche e flessibili. Si fa ambito in cui sono ammessi a partecipare attori prima esclusi,

dando vita così ad un processo continuo di apprendimento reciproco, di *trade off* tra istanze culturalmente, socialmente ed economicamente diversificate. Il più grande merito di una politica attiva sta nella capacità di valorizzare e assumere le opposizioni che emergono durante il suo corso attuativo: alla fine il successo si misura in base al grado di miglioramento indotto sugli attori sociali, sull’assetto territoriale e sull’economia”.

Come avviene quasi sempre le definizioni che vengono dalle Nazioni Unite sono quelle che meglio descrivono le necessità e ciò è specialmente vero in un settore come quello dello sviluppo. Dipende evidentemente dalla “visione globale” dei problemi che organizzazioni come l’UNEP necessariamente devono avere. Per questi motivi accettiamo questa definizione di *green economy* perché sembra quella che, nel gioco delle matrici, può comprendere agilmente le altre due, pur aumentando la forbice tra teoria e prassi e il livello di astrattezza.

D’altra parte “se per *green economy* si intende anche inclusione sociale, riduzione delle disuguaglianze, opportunità di crescita e miglioramento del livello e delle condizioni di vita per tutti, allora la dimensione della partecipazione e della condivisione di alcune scelte diventa fondamentale, soprattutto nella sua prospettiva di convergenza del globale e locale, globale, per l’appunto”⁶.

Detto tutto ciò emergono oggi alcuni elementi di novità non trascurabili di cui tener conto nell’implementazione delle politiche relative alla *green economy*, fra i quali il ruolo da assegnare agli *stakeholder*. Parlarne significa, se si vuole dare un senso concreto alle parole, cogliere le relazioni ecologiche insite all’interno della parola stessa. Il coinvolgimento degli *stakeholder* non avviene per “grazia ricevuta”, ma attraverso politiche possibilmente condivise. Politiche possibilmente condivise necessitano di metodologie e tecniche. Queste metodologie e tecniche vanno sperimentate prima a livello locale e via via a livelli territoriali più ampie. In tutto ciò lo “*stakeholder politico*” ha un ruolo determinante in questi processi.

Note

1. Discorso tenuto all'University of Kansas Lawrence, 18 marzo 1968.
2. Su questo argomento vedi D.D. Chiras, *Environmental Science. A frame work for decision making*, The Benjamin Cumming Publishing, Inc., 1985.
3. La descrizione completa del metodo EASW, i casi di applicazione e gli sviluppi sono facilmente consultabili sul sito dell'Unione Europea www.cordis.lu, in tutte le lingue dell'Unione.
4. Questa definizione è stata tratta dal sito: www.fondazioneimpresa.it
5. Questa definizione è stata tratta dal sito: www.reteclima.it che a sua volta cita un rapporto dell'UNCTD dal titolo *The green economy: trade and sustainable development implications*, 2001.
6. B. Felici, comunicazione personale.

Bibliografia

- [1] G. Borrelli, T. Guzzo, 2011, *Tecnologia, rischio e ambiente. Tra interessi e conflitti sociali*, Bonanno Editore, Acireale.
- [2] R. Robertson, 1999, *Globalizzazione. Teoria sociale e cultura globale*, Asterios, Trieste.
- [3] G. Borrelli, O. Casali, *Eco-democrazia: oltre l'individualismo*, in *Etica per le Professioni*, 2005.
- [4] U. Beck, 1999, *Che cosa è la globalizzazione: le conseguenze sulle persone*, Carocci Editore, Roma.
- [5] WCDE, *Our common future*, Oxford, 1987.
- [6] J.E. Stiglitz, A. Sen, J.P. Fitoussi, *Report by Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, pp. 7-8, Parigi 2009.
- [7] Fullerton D., Raub A., *Economic Analysis of Solid Waste Management Policies*, in *Addressing the Economics of Waste*, OECD, 2004.
- [8] G. Borrelli, 2005, *Il cittadino di fronte alle scelte ambientali*, in *Messer Milione Internet*, a cura di A.R. Montani, Liguori Editore, Napoli.
- [9] United Nations Environment Programme (2011), *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*.
- [10] I. Kant, 1987, *Critica alla ragion pratica*, Classici Filosofia Laterza, Bari.
- [11] S. Sartori, 1986, *Politiche ambientali e innovazione tecnologica. Sinergismi e antagonismi*, RTENEA STUDI, Roma.