



L'informazione e la partecipazione delle popolazioni nei processi decisionali che attingono all'uso delle risorse, sono necessarie quando si intendano realizzare interventi sul territorio.

In Italia, nonostante la tendenza verso una maggiore partecipazione nei processi di valutazione e il miglioramento della comunicazione ambientale, la problematica è ancora affrontata in modo inadeguato.

La Valutazione di Impatto ambientale (VIA) e la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), sebbene espressamente prevedano l'informazione e la partecipazione delle popolazioni coinvolte, molto spesso non vanno oltre gli obblighi procedurali.

A questo aspetto nodale il Progetto Ambiente dell'Isfol, da anni impegnato a studiare le tematiche dello sviluppo sostenibile in termini di implicazioni occupazionali e formative, ha voluto offrire un contributo di ricerca, utilizzando la VIA e la VAS come lente di ingrandimento per colmare - attraverso l'individuazione e descrizione di figure professionali innovative - le carenze e le criticità che si presentano quando si attivano interventi sul territorio che richiedono la partecipazione delle comunità locali.

Le figure professionali analiticamente descritte sono in grado di garantire processi di partecipazione inclusiva, di recepire le istanze che provengono dal territorio, di prevenire, affrontare e gestire i conflitti socio-ambientali, promuovendo l'evoluzione di comportamenti sociali orientati alla sostenibilità.



Unione europea
Fondo sociale europeo



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Direzione Generale per le Politiche
per l'Orientamento e la Formazione

SVILUPPO SOSTENIBILE E PROCESSI DI PARTECIPAZIONE FIGURE PROFESSIONALI
PER LA GESTIONE DEI CONFLITTI SOCIO-AMBIENTALI

SVILUPPO SOSTENIBILE E PROCESSI DI PARTECIPAZIONE

FIGURE PROFESSIONALI PER LA GESTIONE DEI CONFLITTI SOCIO-AMBIENTALI

ISFOL

ISBN 978-88-543-0037-8



788854 300378

ISFOL

ISFOL



Temi&Strumenti

Studi e ricerche

35

ISBN 978-88-543-0037-8

L'Isfol, Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, è stato istituito con D.P.R. n. 478 del 30 giugno 1973, e riconosciuto Ente di ricerca con Decreto legislativo n. 419 del 29 ottobre 1999; ha sede in Roma ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale. L'Istituto opera in base al nuovo Statuto approvato con D.P.C.M. del 19 marzo 2003 ed al nuovo assetto organizzativo approvato con delibera del Consiglio di Amministrazione n. 12 del 6.10.2004.

Svolge attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione, informazione e valutazione nel campo della formazione, delle politiche sociali e del lavoro, al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione, al miglioramento delle risorse umane, all'inclusione sociale ed allo sviluppo locale. Fornisce consulenza tecnico-scientifica al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e ad altri Ministeri, alle Regioni, Province autonome e agli Enti locali, alle Istituzioni nazionali pubbliche e private. Svolge incarichi che gli vengono attribuiti dal Parlamento e fa parte del Sistema statistico nazionale.

Svolge anche il ruolo di struttura di assistenza tecnica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo, è Agenzia Nazionale LLP-Programma settoriale Leonardo da Vinci, Centro Nazionale Europass, Struttura nazionale di supporto all'iniziativa comunitaria Equal.

Presidente

Sergio Trevisanato

Direttore Generale

Giovanni Principe

La collana "*Temi&Strumenti*" – articolata in Studi e Ricerche, Percorsi, Politiche comunitarie – presenta i risultati delle attività di ricerca dell'Isfol sui temi di competenza istituzionale, al fine di diffondere le conoscenze, sviluppare il dibattito, contribuire all'innovazione e alla qualificazione dei sistemi di riferimento.

La collana "*Temi&Strumenti*" è curata da Isabella Pitoni, responsabile Ufficio Comunicazione Istituzionale Isfol.



Unione europea
Fondo sociale europeo



**MINISTERO DEL LAVORO
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE**

Direzione Generale per le Politiche
per l'Orientamento e la Formazione

ISFOL

SVILUPPO SOSTENIBILE E PROCESSI DI PARTECIPAZIONE

FIGURE PROFESSIONALI PER LA GESTIONE
DEI CONFLITTI SOCIO-AMBIENTALI

ISFOL EDITORE

Il presente volume contiene i risultati di un percorso di ricerca realizzato dal Progetto Ambiente dell'Isfol nell'ambito delle azioni previste dal Pon Ob. 1 II 1 E az. 3 a titolarità del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

La ricerca è stata ideata, realizzata e coordinata da *Rita Ammassari* e *Maria Teresa Palleschi*, responsabili del Progetto Ambiente Isfol

Équipe di ricerca:

Rita Ammassari e *Maria Teresa Palleschi*

Vittorio Amadio, Paolo Degli Espinosa, Cesare Donnhauser, Veronica Messori, Michele Raffa

Il testo è stato redatto da *Vittorio Amadio, Rita Ammassari, Paolo Degli Espinosa, Cesare Donnhauser, Veronica Messori, Maria Teresa Palleschi, Michele Raffa*

Si ringraziano *Maria Grazia Midulla* (WWF), *Pietro Ranucci*, (Consiglio Nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori) *Giuseppe Vatinno* (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio), *Edoardo Zanchini* (Legambiente), i cui suggerimenti, nell'ambito del gruppo di lavoro allargato, sono stati di grande utilità per approfondire alcuni risultati di ricerca e *Stefano Sarti* (Legambiente La Spezia) per l'accurata e appassionata descrizione del caso studio dell'Enel di La Spezia.

Gli altri casi studio, presenti nel volume, sono stati individuati e descritti dall'équipe di ricerca.

Coordinamento editoriale della collana "Temi & Strumenti":

Piero Buccione e *Aurelia Tirelli*.

Con la collaborazione di *Paola Piras*.

INDICE

INTRODUZIONE	<i>pag.</i> 7
Cap. 1 LA FRONTIERA DELLA SOSTENIBILITA'	13
1.1 L'integrazione tra economia e ambiente	13
1.2 Lo sviluppo sostenibile	16
1.3 Il caso del riscaldamento globale	17
1.4 Una metodologia di calcolo dell'impatto umano	19
1.5 La nuova impostazione economica, anche per far fronte al riscaldamento globale	21
1.6 I due ambiti, locale e globale	22
1.7 La doppia integrazione	25
1.8 La convergenza programmatica tra ambiti di diverso livello geografico e istituzionale	26
1.9 Le Politiche, i Piani, i Programmi: livello istituzionale elevato e livello locale	28
1.10 La tempestività e l'incisività dei processi partecipativi	31
Cap. 2 LA VALUTAZIONE AMBIENTALE E LE PROBLEMATICHE LEGATE ALLA PARTECIPAZIONE	33
2.1 Alcuni elementi di quadro	33
2.2 La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e la Valutazione Ambientale Strategica (VAS)	34
2.3 L'informazione e la partecipazione del pubblico	44
2.4 Le problematiche della partecipazione	46
2.5 Le caratteristiche di una effettiva partecipazione	48
Cap. 3 L'ANALISI DELLA PROFESSIONALITA'	51
3.1 L'impianto metodologico	51

INDICE

3.2	Il contesto, l'ambito specifico e i processi lavorativi di riferimento	53
3.3	Le aree e le figure professionali	62
3.4	La descrizione delle figure professionali	66
3.4.1	Garante dell'informazione partecipata	70
3.4.2	Referente della partecipazione locale	74
3.4.3	Esperto d'impresa dei rapporti con le istituzioni pubbliche e della partecipazione locale per lo sviluppo sostenibile	78
Cap. 4	STUDIO DEI CASI	83
4.1	Alcune note introduttive	83
4.2	Il caso Enel La Spezia	85
4.3	Il caso Fortore Energia	97
4.4	Il caso ENI Monfalcone	108
4.5	Il caso ASM Brescia	113
	BIBLIOGRAFIA	121
	ALLEGATO - Riferimenti normativi VIA e VAS	125

INTRODUZIONE

*La nostra evoluzione, per via mentale, ci ha portato a combinare
su questa povera Terra... tutti gli sconquassi che sappiamo...
I rimedi potranno venire soltanto da altri passi avanti delle nostre menti...
Vale la pena di tentare.
Fabrizio Giovanale*

Nell'ambito del Progetto Ambiente dell'Isfol vengono, da anni, realizzate ricerche volte a delineare e descrivere figure professionali ambientali riferite ad aree individuate come prioritarie per lo sviluppo sostenibile¹. Tali aree, sebbene non esaustive di tutte le priorità dell'ambiente hanno il merito di riferirsi ad ambiti di intervento strategici per la sostenibilità e di porre al centro figure professionali innovative in grado di perseguirla.

Se condivisa è, ancora oggi, la definizione che alla fine degli anni '80 il rapporto Brundtland ha dato di sviluppo sostenibile², in continua evoluzione è, invece, il tema di come concretizzarlo ai fini della realizzazione di società sostenibili. Lo sviluppo sostenibile, infatti, non è riconducibile solo ad una dimensione di difesa e di attenzione all'ambiente, ma presuppone di integrare, in una visione unitaria, una diversa qualità economica, ecologica, sociale e di individuare nuove forme e modalità di utilizzazione delle risorse in chiave sostenibile. Lo sviluppo sostenibile, in questa sua accezione, sembra così superare la contrapposizione, a dir poco datata, tra tutela delle risorse e sviluppo economico e giocare un ruolo di primo piano nelle interazioni tra economia, ambiente, etica, sviluppo e innovazione.

L'esigenza di non relegare in un ruolo di marginalità il tema della sostenibilità è divenuta, in questi anni, il motivo ispiratore e l'obiettivo sovraordinatore della politica europea. In contrasto con la tendenza a ragionare

¹ Sono state, fino ad oggi, individuate ed analiticamente descritte 38 figure professionali innovative riferite ad otto aree prioritarie quali: agricoltura biologica, biotecnologie sostenibili, acquacoltura ecocompatibile di qualità, difesa del suolo e utilizzazione delle acque, aree protette e turismo ambientale, architettura a basso impatto ambientale, energie rinnovabili, gestione integrata dei rifiuti.

² Il Rapporto conclusivo della Conferenza mondiale sull'ambiente del 1987 afferma che lo sviluppo è sostenibile se è in grado di soddisfare i bisogni della generazione presente, senza compromettere analoghe possibilità per le generazioni future.

solo in termini di crescita e a far coincidere l'espansione materiale e quantitativa dei beni prodotti (PIL unico indicatore di ricchezza di un Paese) con la qualità sociale dello sviluppo e la sostenibilità del benessere, tende ad affermarsi un orientamento volto ad internalizzare nella compatibilità economica i costi sociali e i danni ambientali. In questo contesto, lo sviluppo sostenibile si va definendo non solo come risposta alle distorsioni dell'attuale modello di sviluppo, che appare da tempo inadeguato ad affrontare la complessità dei fenomeni ed incapace di interrogarsi sui problemi che attengono alle piccole e grandi emergenze divenute ormai di drammatica attualità (dai dissesti idrogeologici, ai processi di desertificazione, ai grandi mutamenti climatici etc.), ma anche come opportunità di conquista di nuovi mercati e contributo alla competitività dell'economia europea. In tale direzione, sia pure timidamente, si sta avviando un processo di riconversione ecologica del sistema produttivo in grado di rendere il mercato italiano, a fronte delle grandi trasformazioni in atto, competitivo a livello comunitario e internazionale attraverso il fattore qualità (dei prodotti, dei processi, del lavoro etc.), indotto dall'assunzione dei nuovi parametri ambientali. La tendenza è quella di sostituire ad una strategia passiva di adattamento una strategia attiva che considera la variabile ambientale come parte integrante della cultura di impresa e che internalizza i costi ambientali nei costi di produzione, come elemento qualificante dei prodotti e dei processi produttivi. Ambiente e innovazione tendono, pertanto, a stabilire rapporti sinergici, facendo coincidere la qualità delle imprese con la qualità ambientale.

In tale contesto vale la pena ricordare che le tecnologie pulite accolte inizialmente con diffidenza dal sistema produttivo, che le considerava un costo aggiuntivo ed un vincolo da subire o da aggirare sono divenute un fattore strategico nelle scelte delle imprese per reggere la competitività dei mercati. Il mercato delle tecnologie pulite e dei servizi ambientali, che registra un fatturato paragonabile a quello delle industrie farmaceutiche ed aerospaziali, è reso ancora più appetibile dalla necessità di conciliare la crescita di alcune nuove economie come Cina, India e Brasile, a forte pressione demografica, con le risorse planetarie disponibili.

L'esigenza di un cambiamento di rotta generalizzato appare oggi sempre più indotta dalla necessità di dover far fronte ad emergenze legate non solo a fenomeni specifici che possono essere affrontati apportando correzioni, ma a problemi di vasta portata che determinano effetti distruttivi e irreversibili. L'allarme sul cambiamento climatico, con le sue manifestazioni in termini di alluvioni, uragani, piene di fiumi, desertificazioni, siccità etc. non è più nelle preoccupazioni solo di ambientalisti e di scienziati visionari, ma ha avuto una sua legittimazione anche in sede di Commissione Europea e di Nazioni Unite, attraverso ricerche e rap-

porti autorevoli quali quello realizzato per il governo britannico dall'economista Nicholas Stern³ che analizza le implicazioni sociali ed economiche dei cambiamenti climatici, delineandone gli scenari futuri.

Affrontando il problema ambientale con i parametri della crescita, il Rapporto Stern evidenzia che in assenza di interventi tempestivi il pianeta dovrà sostenere costi in termini finanziari oltre che ecologici. Non adottare misure di stabilizzazione delle emissioni di CO₂ nell'atmosfera potrebbe, infatti, ridurre i consumi globali del 5%, nella migliore delle ipotesi, e del 20% (5,5 trilioni di euro), nella peggiore delle ipotesi, contro l'1% se si interviene immediatamente.

Confutando con dati strumentali inoppugnabili le posizioni di chi non aveva aderito al protocollo di Kyoto - adducendo la motivazione che rivedere il modello energetico sarebbe stato di ostacolo alla competitività dei mercati e al mantenimento degli stili di vita di economie a sviluppo avanzato - il Rapporto Stern afferma che "il cambiamento di clima è il più clamoroso fallimento del mercato che si sia mai registrato" e pone l'urgenza di una mobilitazione globale per non andare incontro ad un disastro ecologico a causa di inondazioni, siccità, erosioni di suolo agricolo ed altri effetti devastanti che potrebbero determinare fenomeni migratori di vasta portata e coinvolgere l'intero pianeta.

La crisi climatica, imponendosi come la priorità delle priorità, ripropone la ricerca di un diverso rapporto con l'ambiente che colga la dimensione planetaria della vicenda umana e che assuma la coscienza della connessione integrata e dell'evoluzione armonica dei sistemi. Centrale nel paradigma della complessità è, infatti, il concetto di autorganizzazione e di circolarità processuale dei sistemi che dinamizza il mutamento ineluttabile di ciascuna parte, evolvendola armonicamente solo come parte integrante di tutte le altre. Un approccio cognitivo circolare ed interrelato è più di una semplice somma delle sue singole parti laddove pone l'esigenza di una totalità che è parte di un tutto ed al tempo stesso espressione di un tutto.

I mutamenti indotti dalla crisi climatica sono un esempio drammatico di un sistema in cui sono stati danneggiati i processi di evoluzione e di armonica autoregolazione.

L'elemento che più colpisce è la perdita macroscopica di un approccio di localismo in quanto i suoi effetti sistemici, si impongono agli occhi anche dei non addetti ai lavori come fenomeni globali, in grado di superare barriere convenzionali e confini geografici.

Ciò ripropone la centralità del rapporto locale-globale e l'urgenza di superare logiche emergenziali e settoriali a favore di una visione unita-

³ Ex capo economista della Banca Mondiale

ria e integrata che riaffermi il valore strategico della pianificazione come strumento fondamentale per poter regolare la complessità delle interdipendenze che attengono ai diversi aspetti del territorio e dell'ambiente.

L'ottica pianificatoria di ampio respiro è stato l'elemento unificante per superare approcci sommativi di tipo settoriale alle diverse aree affrontate dal Progetto Ambiente dell'Isfol.

Con questa ultima ricerca l'aspetto che abbiamo avvertito dirompente è stato quello di dare spazio, nell'ambito della pianificazione, all'informazione e alla partecipazione democratica nei processi decisionali che attengono all'uso delle risorse.

Da qui l'esigenza non di individuare un'ulteriore area da affiancare alle altre, ma di applicare lo stesso impianto metodologico precedentemente utilizzato per individuare e analizzare figure professionali in grado di far crescere la cultura della partecipazione e della negoziazione. Abbiamo, in altri termini, avvertito un'esigenza in più rispetto alle altre aree di ricerca già affrontate ove il problema era stato quello, essenzialmente, di delineare figure innovative che funzionassero da acceleratori dello sviluppo sostenibile. Rispetto ad alcune di esse, con riferimento soprattutto a quelle dei rifiuti e delle energie rinnovabili, avevamo avvertito l'esigenza di approfondire i processi relativi al versante dell'informazione e della comunicazione in quanto le figure professionali che si venivano delineando ci erano sembrate di grande interesse per perseguire l'obiettivo della sostenibilità.

Con questa ricerca abbiamo voluto declinare tale obiettivo in termini, soprattutto, di processi partecipativi sia a livello locale, ove essi risultano facilitati dall'attuarsi in ambiti di intervento più circoscritti, sia a livello globale che rappresenta l'ambito più vasto (provincia, regione etc.), focalizzando l'attenzione sull'esigenza di stabilire una doppia interazione - sia orizzontale (tra economia e ambiente), che verticale (tra ambito locale, area vasta, fino alla dimensione Terra), ma di questi aspetti e delle loro ripercussioni in termini di pianificazione del territorio e di programmazione degli interventi ai fini dello sviluppo sostenibile si darà conto nel primo capitolo del volume.

In questa sede sembra utile sottolineare come la ricerca formuli le sue ipotesi, partendo da una duplice presa d'atto:

- nell'attuale società della conoscenza e dell'informazione, queste sono diventate fattore di sviluppo e di opportunità per una cittadinanza attiva che, acquisite maggiori consapevolezza attraverso processi di apprendimento sociale, esprime interessi diffusi per forme e modalità di partecipazione inclusiva;
- situazioni di conflittualità socio-ambientale derivanti da progetti di trasformazione del territorio sono frequenti anche in Italia e tali da

richiedere figure professionali innovative. Queste dovrebbero configurarsi come esperti in processi decisionali partecipati capaci di prevenire, affrontare e gestire i conflitti, assumendo la complessità del contesto e promuovendo l'evoluzione di comportamenti sociali responsabili orientati alla sostenibilità.

Sebbene fossero chiari gli obiettivi della ricerca, più complesso è stato il passaggio metodologico di come "delimitare, precisare e connotare" l'ambito professionale che ci avrebbe permesso di individuare e descrivere le figure professionali in esso presenti.

La condivisione, da parte dell'équipe di ricerca, di mantenere come elemento guida il rapporto *locale-globale*, di cui abbiamo già enfatizzato l'importanza, ci ha portato ad individuare nella "Pianificazione territoriale e nella programmazione degli interventi per il riassetto del territorio", l'ambito generale di riferimento da cui partire, ma - al tempo stesso - è stata avvertita l'esigenza di meglio definirlo per poter analizzare le esigenze poste da una pianificazione partecipata.

E' sembrato utile, in questo contesto, il riferimento alla VIA (Valutazione Impatto Ambientale) e alla VAS (Valutazione Ambientale Strategica) come strumenti metodologici nei quali trovare normati i processi di informazione, consultazione e partecipazione. Abbiamo, infatti scelto di fare riferimento più a procedure non volontarie come VIA e VAS piuttosto che a procedure volontarie come EMAS 2 e Agenda 21.

L'intento non è stato, però, quello di fare una ricerca sulla VIA e sulla VAS e sulle figure professionali in esse già previste, sebbene entrambe vengano, nell'ambito della ricerca, richiamate e trattate nei loro aspetti peculiari, ma di assumere la VIA e la VAS per analizzare le problematiche legate all'informazione, alla consultazione e alla partecipazione.

E' sembrato, quindi, importante applicare la sostanza di quel procedimento per poter rispondere alle esigenze di una pianificazione partecipata anche in situazioni in cui non è obbligatoria la consultazione.

Al tempo stesso, ci si rendeva conto che la VIA e la VAS potevano essere utilizzate come lente di ingrandimento per capire le carenze che esse presentano quando si intendono realizzare processi di partecipazione inclusiva; hanno costituito quindi, l'input per capire come colmare la frattura tra informazione e partecipazione e come andare oltre quanto previsto dai semplici adempimenti burocratici procedurali.

Il coinvolgimento e la partecipazione, come si dirà più diffusamente nel secondo capitolo del volume, sono utili se investono l'intera filiera che presiede alla elaborazione delle scelte e della decisione finale e se in questa l'informazione e la partecipazione vivono in un rapporto di complementarità. Entrambe esprimono la loro efficienza in base alle

modalità in cui si realizzano (che devono connotarsi per trasparenza, completezza e tempestività delle informazioni, esplicitazione dei diversi interessi degli attori in gioco) e la loro efficacia nell'essere aperte ad azioni di interazione e retroazione in grado di incidere sulla decisione finale. La qualità di questa ultima non sarà che l'espressione dell'intero processo decisionale che deve essere di qualità in tutte le sue fasi e nel quale la qualità è definita dalla condivisione da parte dei diversi attori in gioco, dell'impegno a perseguire un obiettivo di sostenibilità e, quindi, di responsabilizzazione, rispetto al "bene comune".

Rispetto alla VIA e alla VAS, che costituiscono i due ambiti specifici di analisi, sono stati individuati i processi lavorativi - evidenziando in particolare in che modo incidesse, su questi, quello dell'informazione, consultazione, condivisione, coinvolgimento - e delineate le figure professionali di riferimento.

Per questi aspetti si rinvia al terzo capitolo del Volume a cui è dedicata l'analisi della professionalità e la descrizione dettagliata delle figure professionali individuate in termini di profilo, compiti lavorativi, competenze professionali, intese come insieme integrato di conoscenze, abilità, valori, atteggiamenti e altri aspetti connotativi.

In questa sede appare interessante darne un anticipo in termini, soprattutto, di analogie e differenze.

Le figure professionali individuate appaiono accomunate dall'essere figure di processo specialistiche e altamente tecniche, che dotate di competenze sistemiche, condividono la capacità di recepire le istanze che vengono dal territorio, l'impegno a lavorare per un obiettivo di sostenibilità e a rendere praticabile la qualità dei processi di partecipazione democratica. Esse sono, inoltre, connotate da forti capacità relazionali.

Le differenze risiedono, in particolare, nell'accentuazione della loro natura più di tipo istituzionale o più di raccordo con il territorio o più espressione di interessi aziendali, orientati allo sviluppo del territorio in chiave sostenibile.

Non ci sembra di dover anticipare altro per sollecitare la curiosità del lettore interessato se non esprimere l'auspicio che queste figure possano concretizzarsi ed operare, responsabilmente, nel territorio con quelle competenze sistemiche di cui le abbiamo dotate, e con la passione - che nasce dalla consapevolezza di lavorare per perseguire un obiettivo di sostenibilità - con cui le abbiamo pensate.

LA FRONTIERA DELLA SOSTENIBILITA'

1.1 L'integrazione tra economia e ambiente

Nel 1987 la Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo affrontava il problema di integrare gli interessi dell'ambiente nella gestione del territorio e delle risorse. La Commissione era così pervenuta a definire il concetto e a promuovere l'obiettivo dello sviluppo sostenibile.

La questione ambientale e la sostenibilità sono certamente una questione anche economica, ma la crescita economica e la tutela dell'ambiente si pongono su posizioni differenti nel continuum dello sviluppo.

I sistemi economici richiedono, infatti, indici di crescita sempre positivi e rifuggono ogni stabilizzazione e immobilità; l'ambiente, al contrario, richiede equilibrio e stabilità.

Non essendoci alcuna convergenza spontanea tra le esigenze dei due diversi sistemi, ci si deve domandare quale dei due debba cedere il passo.

La risposta va cercata nel diverso grado di modificabilità. E' questo il carattere cui bisogna necessariamente fare riferimento, se ci si vuole muovere verso una situazione in cui ambedue abbiano vita e buona salute.

Risulta allora che l'economia, in quanto prodotto umano, è per sua natura modificabile grazie alla innovazione culturale, sociale, tecnologica e progettuale, comprensiva dei possibili cambiamenti degli stili di vita, per cui si può fare affidamento su un fattore di elasticità non solo economico - tecnologico, ma anche culturale - comportamentale.

Diverso è il caso dell'ambiente in quanto gli equilibri naturali hanno regole proprie - tra cui i limiti della carrying capacity di ogni sistema - che non possono essere modificate né trascurate dalle attività umane. Gli equilibri naturali "sopportano" fino ad un certo punto e questo livello di soglia permesso non può essere spostato. Non c'è una elasticità degli equilibri naturali rispetto all'azione umana.

Pertanto, se non si vuole andare incontro a sconvolgimenti incontrollabili, con conseguenze in parte anche sconosciute, ma certo gravissime e con il rischio della irreversibilità, bisogna operare all'interno della soglia permessa e ricorrere ai fattori di elasticità dell'altro sistema, l'economia.

Un esempio macroscopico delle conseguenze cui si va incontro quando si supera la soglia accennata è costituito, in questi anni e in quelli a venire, dai cambiamenti climatici di origine antropica.

Si tratta di un caso che, rispetto a considerazioni e riflessioni ormai consolidate da diversi anni, anche se in buona parte non realizzate, richiede di introdurre un "cambio di passo" che tenga conto della particolare accelerazione dei processi di danno in questione, giustamente considerati prioritari, a livello europeo.

Il danno climatico, di conseguenza, viene qui assunto come "caso di riferimento" (ad esso si accennerà più volte, nel paragrafo 1.3 per gli aspetti fisici; in 1.5 per gli aspetti politici e istituzionali e in 1.6 per gli aspetti di partecipazione).

In generale, per le ragioni sistemiche accennate, avvalorate dall'esempio climatico, risulta necessario procedere verso un sistema economico sostenibile, che assuma la crescita economica limitatamente e condizionatamente alla sostenibilità delle risorse materiali.

L'economia e l'ambiente risultano, quindi, due ambiti intrinsecamente diversi, non spontaneamente convergenti e non dotati, nel loro rapporto, di simmetria reciproca, in quanto la prima, che è dotata di elasticità, deve adattarsi alle esigenze del secondo, che non è modificabile.

Quando si parla di "economia allargata all'ambiente" o di "economia sostenibile" ci si riferisce quindi non ad una soluzione "a metà strada" tra economia e ambiente, ma ad una economia diversa, che includa limitazioni degli aspetti materiali, energetici e, in generale, degli impatti sul territorio e sugli equilibri naturali.

Va ancora sottolineato che una economia che incorpori la tutela degli equilibri ambientali, quindi i relativi limiti di sopportazione e rigenerazione, costituisce anche l'unica soluzione che possa considerarsi all'altezza dei tempi per l'economia stessa.

Questa nuova economia, pur essendo un tutto unico e interconnesso, sul piano concettuale può, infatti, suddividersi in due parti.

La prima, misurabile in termini materiali ed energetici, è necessariamente limitata nella sua espansione all'interno dalla carrying capacity naturale, che è costante: deve quindi rispettare la fissità invalicabile di queste soglie materiali, che producono limiti sulla componente economica in questione.

La seconda componente, invece, in quanto immateriale, mantiene la sua caratteristica virtualmente "illimitata". Trova il suo campo nelle

informazioni, sotto vari aspetti, nella disponibilità dei servizi nei tempi e nei modi richiesti, nonché nella qualità, in particolare delle relazioni.

Vi è poi uno specifico settore, quello delle fonti energetiche rinnovabili, che costituisce un ponte tra le due componenti, in quanto in questo caso, considerando "virtualmente illimitata" l'energia di provenienza dal sole e geotermica, anche la relativa disponibilità energetica può considerarsi "virtualmente illimitata".

Tutto ciò considerato, una economia è sostenibile quando i consumi di materia ed energia siano contenuti entro i limiti della carrying capacity naturale.

Ciò si ottiene prima di tutto incrementando i rendimenti di utilizzo della materia e dell'energia, ma anche tenendo conto che questa è una condizione necessaria, ma non sufficiente, visto che l'esperienza dimostra che, quando c'è espansione dei consumi a base materiale, gli impatti possono aumentare anche in presenza di rendimenti migliorati.

Occorrono, quindi, cambiamenti di tipo sistemico, sia a livello complessivo che sul territorio, riorientando i modi di vivere degli individui e il benessere. Ad esempio, occorre scegliere pochi beni durevoli di elevata qualità, piuttosto che numerosi oggetti usa e getta; utilizzare servizi comuni piuttosto che beni singoli, come nel caso dell'auto, che comportano elevati consumi specifici di energia ed impatti; sostituire, con movimenti di informazioni, gli spostamenti di persone e oggetti; orientare le soddisfazioni esistenziali, il benessere e il consolidamento dell'identità verso la conoscenza e le informazioni piuttosto che verso attività che comportino consumi di materia ed energia. Infine, occorre un modo di vivere che disponga di tempo effettivamente libero, non solo dal lavoro, ma anche da incombenze obbligate di vario genere, permettendo di sviluppare la qualità delle relazioni.

Questo tipo di orientamento, oltre che favorevole all'ambiente, è adatto a creare una condizione di reciproca accoglienza sul territorio e deve stare alla base di una economia rinnovata non solo per i vari settori produttivi di oggetti e servizi, ma anche per gli assetti urbani, considerati nel loro insieme.

Su queste basi, che corrispondono alla tutela dell'ambiente e alla progettazione di una economia che utilizzi pienamente i fattori di elasticità che sono propri di questo ambito, è possibile anche una espansione economica in accordo con l'ambiente. Tale economia, che incorpora il valore ambiente ed è integrata con esso nel modo accennato, richiede necessariamente interventi istituzionali, modificativi e regolativi rispetto all'attuale mercato.

Avendo ben chiaro che, se una intera economia deve essere sostenibile, le intese politiche economiche nazionali, europee e globali van-

no orientate in quella direzione e che non bastano interventi episodici o settoriali, va osservato che, sul piano istituzionale, le direttive europee VIA e VAS, di cui si darà conto successivamente, possono considerarsi strumenti altamente funzionali e di rilievo, soprattutto, per quanto riguarda la seconda.

1.2 Lo sviluppo sostenibile

Il concetto di sviluppo sostenibile sta diventando, oggi, un contenitore generico, che la nostra società, in base spesso ad esigenze varie e particolari, tenta di riempire con significati molto diversi (una tendenza che può essere molto pericolosa).

La questione principale è come sia possibile modificare il modo di produrre e vivere della società umana attuale, industriale e materialmente espansiva, pervenendo ad un modo tanto diverso dall'attuale da poter garantire che i processi di produzione (di rifiuti) e di consumo (di risorse) restino all'interno delle possibilità naturali del pianeta, pur provvedendo al benessere delle popolazioni, sia di quelle che godono già di una economia avanzata, sia di quelle ancora in via di sviluppo.

Va confermato che una tale positiva prospettiva potrà essere realizzata solo a condizione di agire su ambedue le componenti prima accennate, materiale e immateriale. Ad esempio, quando si definiscono standard minimi di rendimento, si compie una funzione positiva che pone vincoli sempre più indispensabili, relativi alla prima componente; resta vero, però, che la prospettiva positiva complessiva è altrettanto legata all'apertura dell'accesso a vantaggi e soddisfazioni che siano per loro natura slegate dalla componente materiale. Ciò richiede politiche sia di offerta che sul lato della domanda, in particolare riguardo ai servizi da cui dipendono le scelte quotidiane delle persone.

L'impegno di sostenibilità, in tal modo, può realizzare il presupposto di ridurre l'uso delle risorse materiali in modo tale da offrire la possibilità di accesso a queste risorse anche alle generazioni future, assicurando, per oggi, un accesso uguale alle risorse stesse da parte di tutti i popoli del pianeta, creando nello stesso tempo un futuro di qualità anche per i popoli già sviluppati.

Risulta, quindi, un concetto molto complesso, costituito da un insieme coordinato di diversi fattori ecologici, sociali ed etici, da porre a base di una diversa economia, con soluzioni differenziate per le diverse situazioni di sviluppo.

I dati che caratterizzano la situazione attuale, da assumere obbligatoriamente come dati di partenza che giustificano la proposta dei cambia-

menti accennati, sono due: il primo, riguarda gli impatti, che sono già oggi al di là della soglia permessa; il secondo, collegato al precedente, è la non generalizzabilità a tutto il mondo del modo in cui l'individuo dei paesi sviluppati persegue, attualmente, il suo benessere. L'attuale condizione di benessere dell'individuo, in ambiti sviluppati, comporta infatti consumi materiali ed energetici pro-capite che da una parte influenzano il resto del mondo, dall'altra non sono generalizzabili a livello globale.

Siamo quindi in presenza di un bivio rischioso per la cooperazione, la pace e la stessa civiltà, in quanto la parte più ricca del mondo, una minoranza di circa un miliardo di individui, ai quali vanno aggiunte le minoranze che seguono lo stesso modello di consumi nei paesi non ancora sviluppati, sviluppa un tipo di benessere che non può essere esteso ai 3/4 dei non partecipanti.

La restrizione, anche a livello di prospettiva, sta alla base di molti conflitti, anche in forme non istituzionali, che derivano in buona parte dalla consapevolezza della emarginazione.

Di conseguenza l'esigenza di generalizzabilità e generalizzazione del benessere pone in questi anni il problema della dematerializzazione del benessere nei paesi sviluppati, riorientando i modi di vivere degli individui secondo quanto si accennava in precedenza.

1.3 Il caso del riscaldamento globale

Conviene, anche in questa sede, ricordare la sequenza, qualitativamente prevedibile, delle conseguenze di gravità crescente cui si va incontro, in parte già in atto, a causa del riscaldamento globale, di origine antropica.

Tale processo trascina con sé la intensificazione degli uragani e di altri eventi straordinari; lo scioglimento dei ghiacciai, in particolare della calotta del Polo Nord e del permafrost, con aumento del livello dei mari; l'accelerazione dei processi di desertificazione; l'aumentata carenza di acqua, con effetti anche sulla agricoltura; la migrazione prevedibile non solo di esseri umani, ma di sistemi ecologici comprendenti animali e piante. I danni stanno ormai passando il confine tra ambiente ed economia, con effetti depressivi sulla seconda, con dinamiche sociali ed economiche non desiderate, con incertezza e difficoltà di controllo.

La priorità della crisi climatica è pienamente riconosciuta a livello europeo. In proposito, non ci si può più limitare agli impegni verso le generazioni future, in quanto i processi riguardano già le generazioni viventi e sono decisivi gli interventi che verranno realizzati nei prossimi 10-15 anni, per poi continuare in modo permanente.

L'indicatore principale del danno climatico è costituito dalla tempe-

ratura media globale, ormai riscontrata in aumento, per cause antropiche, grazie a valutazioni sempre più precise e credibili.

E' stata già richiamata la prioritaria esigenza di interventi tempestivi e generalizzati, che può essere quantificata, in quanto necessaria per evitare di oltrepassare la soglia "permessa" di aumento di 2°C (di questi 2°C, un quarto, circa mezzo grado, è già stato prodotto; anche all'interno della soglia "permessa" di 2°C si avranno, comunque, effetti che dovranno essere gestiti, in termini di "adattamento").

Il concetto di "carrying capacity", in particolare, va applicato a livello mondiale in quanto fattore limitante delle emissioni di gas serra, quindi limitante del consumo energetico da fossili, responsabile del cosiddetto effetto serra per una quota pari a 80-85%.

Vanno introdotte, a questo scopo, nozioni di tetto e di quantità ammissibili che non dipendono tanto dalla disponibilità o dall'esaurimento dei giacimenti di combustibili fossili, ma piuttosto dai limiti della capacità di assorbimento da parte degli equilibri climatici, che pongono un tetto rigoroso alle combustioni con produzione di emissioni di gas serra.

Bisogna, quindi, applicare e specificare questo limite al settore dei consumi energetici per il trasporto, alle attività industriali, alla produzione termoelettrica, alla climatizzazione degli edifici e in genere, pro-quota, a tutti i settori di consumo.

Applicare un fattore limitante significa, in breve, introdurre un limite riguardo anche alla possibilità di consumi pro-capite che producono emissioni.

Dato che la suddetta quota di emissione non è superabile, la si deve considerare, di fatto, come "razionata", senza per questo frenare i servizi necessari e senza vincolare il benessere, soprattutto immateriale, legato alla qualità delle informazioni e delle relazioni, nonché alla costruzione del "capitale sociale" sul territorio, basato sulle buone abitudini, sul civismo e sulla accoglienza reciproca.

Nel caso specifico dell'Italia, come risulta dal dossier Enea per lo studio dei cambiamenti climatici presentato a Roma in data 20 marzo 2007, bisogna tener conto di danni specifici per il nostro territorio come: la deglaciazione nella zona dell'arco alpino, con aumento della franosità e riduzione della disponibilità di acqua; l'aumento del rischio idrogeologico; l'erosione delle coste basse, per migliaia di km, con infiltrazione del cuneo salino; l'aumento della siccità, in particolare nelle isole e nel Mezzogiorno, ma anche nella valle del Po; la possibilità di spostamenti degli ecosistemi per distanze di circa 150 km.

In definitiva, nel caso particolare dei cambiamenti climatici, l'umanità fa i conti, in modo drammatico e urgente, con il carattere insostenibile dei suoi consumi materiali e in particolare della emissione dei cosiddetti gas serra, tra cui l'anidride carbonica derivante dalle combustioni. Di

conseguenza la riduzione progressiva di queste emissioni diventerà obbligatoriamente una componente permanente della vita, per tutto il secolo XXI.

Il caso del riscaldamento globale

1.4 Una metodologia di calcolo dell'impatto umano

Il caso accennato del riscaldamento globale riveste un particolare carattere di emergenza, anche perché è associato ad una serie di danni aggiuntivi riguardanti la desertificazione, la mancanza di acqua, la perdita di specie ecc.

Questo esempio drammatico di squilibrio tra l'attuale modello industriale e gli equilibri naturali rinvia al problema più generale di definire correttamente il nuovo rapporto con la natura e le risorse che da essa otteniamo e di impostare una nuova visione economica, considerato che i modelli economici tradizionali sostengono che ogni limite imposto dalle risorse e dalla loro scarsità è superabile attraverso il commercio e il mercato.

L'economia convenzionale considera, infatti, l'economia umana come un sistema nel quale i fattori della produzione (lavoro, capitale, informazioni) possono essere sostituiti tra loro, dove l'uso maggiore di un fattore determina un conseguente aumento della produzione, dove anche le risorse naturali entrano a far parte dei fattori di produzione e, come tali, possono liberamente e illimitatamente essere usate a fini produttivi. Questa, purtroppo, è una visione non corrispondente alla realtà in quanto presupporrebbe un pianeta con una capacità di carico espandibile all'infinito.

I modelli tradizionali di sviluppo e di sostenibilità non prevedono la misurazione fisica del capitale naturale, con i suoi limiti, ma solo la misurazione dei flussi monetari dei valori di scambio delle risorse. L'indifferenza ai problemi di sostenibilità, tipica degli approcci tradizionali, è dovuta ad una debolezza concettuale dei modelli usuali.

Ovviamente, non è pensabile compiere scelte (decidere la realizzazione o meno di un progetto) nel campo dell'economia senza analisi monetarie, ma - quando si parla di sostenibilità e limiti di capitale naturale - queste analisi spesso mancano oppure non sono complete e soddisfacenti. Con questo tipo di approccio, l'economia tradizionale non dà il giusto valore alle risorse ecologiche (che ritiene infinite); non riesce a vedere che l'apporto di materia e di energia dall'ambiente naturale è irreversibilmente a senso unico (natura versus economia) e, una volta dissipate, le risorse naturali non possono più essere utilizzate né rigenerate.

Nella nuova situazione, diventa importante poter disporre di strumenti che ci diano la possibilità di comprendere al meglio quale possa es-

sere la "quota" di ambiente globale a disposizione di ciascun cittadino della terra. E' indispensabile capire quale debba essere il limite, il tetto, la soglia permessa del consumo di risorse.

Perché il concetto di sostenibilità sia generalmente riconosciuto ed accettato come realizzabile, è quindi opportuno individuare un'unità di misura significativa, in termini economici, del capitale naturale.

Una metodologia di calcolo dell'impatto umano sull'ambiente, per valutare la pressione ambientale di ciascuno di noi secondo il proprio stile di vita, è stata messa a punto da M. Wackernagel e W. Rees, dell'università di Vancouver (Canada). Essi hanno elaborato il calcolo *dell'impronta ecologica*, strumento che conferisce contenuti di misurabilità al concetto di sostenibilità.

L'Impronta Ecologica è "la misura della superficie dei sistemi ecologici produttivi (foreste, terre agricole, pascoli, acque) e della superficie destinata alla realizzazione di infrastrutture (case, strade, industrie, ...) necessarie per mantenere a lungo termine le attività economiche e sociali di una particolare comunità, di un paese e dell'intera popolazione umana, date le esistenti capacità tecnologiche e l'organizzazione della produzione".

La sommatoria di tutte le necessità individuali di superficie, per la produzione (di rifiuti) ed il consumo (di risorse), rappresenta l'Impronta Ecologica. Essa permette di definire il reale contributo di impatto pro-capite, sulla biosfera, di una popolazione o comunità in modo migliore rispetto alla definizione classica di capacità di carico dell'ambiente (carrying capacity) perché rapporta questa ultima alla specie umana e determina quanti uomini, con determinati modi di vivere e consumare, possono essere "sopportati" dal pianeta Terra.

L'Impronta Ecologica è, quindi, un indicatore per leggere ed interpretare, in maniera armonica, la relazione tra la società umana e l'ambiente. In altre parole, misura l'impatto ambientale delle attività e dei consumi umani, elementi che, invece, i tradizionali indicatori economici non calcolano e non valutano. Oggi, è indispensabile fare ogni sforzo per comprendere le conseguenze ed il peso delle nostre azioni sull'ambiente, per rendere più efficaci possibile le politiche d'intervento, che devono essere concrete e coraggiose.

Attualmente, la nostra Impronta Ecologica, purtroppo, continua a crescere, mentre la porzione di terra disponibile per ciascun individuo sta progressivamente diminuendo. Queste opposte tendenze sono in evidente contraddizione, poiché la domanda ecologica della media dei cittadini nei paesi ricchi supera di ben tre volte la disponibilità pro capite di capitale naturale. Ciò significa che, agli standard attuali, la terra non potrebbe sostenere neanche la popolazione attuale.

1.5 La nuova impostazione economica, anche per fare fronte al riscaldamento globale

Prima che la nuova impostazione, che tiene conto del rapporto tra economia e natura, si affermi non solo nelle università e nei centri di ricerca, ma nei governi e nei centri di decisione, tutti i paesi, a cominciare da quelli sviluppati, devono confrontarsi da subito con un esempio rilevante e accelerato di impatto, quello che deriva dalla emissione dei gas serra, mettendo a rischio gli equilibri climatici.

In proposito, oggi si conoscono i contributi pro-capite dell'americano medio, dell'europeo medio, del cinese, dell'africano medio, dell'individuo medio di ogni popolazione sulla terra. L'esempio è significativo in quanto l'impatto sugli equilibri climatici è considerato, a buona ragione, a livello europeo, come il fattore principale di rischio ambientale.

Il principio del limite delle emissioni permesse è ormai diventato indispensabile, e va applicato e distribuito con opportuni e differenziati criteri in tutto il mondo, tra i diversi paesi, e - all'interno di ogni paese - tra i diversi settori che producono emissioni serra. Si deve anche pervenire a stabilire limiti di emissione per le città, i centri urbani e in genere le comunità insediative, arrivando a fornire indicazioni di comportamento agli stessi individui, in vista di una loro responsabile autogestione.

In un mondo caratterizzato anche dal forte dinamismo economico dei maggiori popoli asiatici (oltre due miliardi di persone) si deve mettere in conto che le emissioni della Cina siano destinate a superare quelle del paese che è il maggiore emettitore di gas serra del mondo, cioè gli Stati Uniti.

Nella definizione dei criteri di impegno ("burden sharing") bisognerà comunque dare molto peso alla condizione individuale, per qualificare ambientalmente lo sviluppo di tutti paesi, ma anche per distinguere le zone ricche da quelle che sul piano delle condizioni di vita devono considerarsi ancora povere, dando spazio alle ragioni di sviluppo di popoli che, al di là della numerosità, sono ancora svantaggiati quanto a consumi individuali.

Sono questioni urgenti da affrontare con trasparenza a livello internazionale. Vanno richiamate e decisamente scartate le ipotesi di rinvio che ancora vengono proposte dai fautori, sempre più isolati, dello sviluppo ad elevati consumi materiali, causa della presente emergenza e sintetizzabili in due punti:

- rinvio in attesa di nuove tecnologie. Questa motivazione va scartata perché le tecnologie necessarie sono già disponibili; non ci sono i margini di tempo per il rinvio in quanto la stessa economia complessiva, che si vorrebbe proteggere, sarebbe danneggiata a causa dei processi ricordati, già in atto;

*La nuova
impostazione
economica, anche
per fare fronte al
riscaldamento
globale*

- rinvio in attesa che paesi emergenti, come Cina e India, partecipino agli impegni. Anche questa ipotesi va scartata perché contiene una inversione della causa con l'effetto. Tali paesi, infatti, a buon diritto, pongono due condizioni per assumere degli impegni, la prima è che i paesi sviluppati dimostrino in primo luogo con i fatti la loro volontà di ridurre le loro stesse emissioni, la seconda è che rendano disponibili le nuove tecnologie ai paesi emergenti.

Nella pratica degli incontri e delle decisioni internazionali, si osserva che l'Europa continua ad assumere un ruolo di capofila, mentre gli Stati Uniti sono ancora al di fuori del protocollo di Kyoto.

In ambito europeo due paesi svolgono funzioni specificamente positive, la Germania che ha sviluppato tecnologie e industrie, con rilevanti effetti occupazionali, orientate alla riduzione delle emissioni serra e la Gran Bretagna, che si è impegnata a ridurre le proprie emissioni del 60% al 2050 e ha prodotto il Rapporto economico Stern che dimostra che i danni economici dovuti alla inazione sarebbero del 5-20%, quindi molto maggiori dei costi, valutati 1%, dovuti alle azioni per ridurre le emissioni.

1.6 I due ambiti, locale e globale

I problemi di integrazione non si riferiscono solo alle differenze tra economia e ambiente, che richiedono convergenze e integrazioni non spontanee, all'interno di un determinato ambito geografico e amministrativo. Possiamo definire "orizzontali" queste differenze e questi impegni di convergenza, in quanto si riferiscono ad uno stesso ambito, ad esempio una provincia, al cui interno una fabbrica scarichi materiali inquinanti in un lago, aprendo un problema tra l'interesse economico della fabbrica e la tutela dell'ecosistema centrato sul lago.

I problemi di integrazione si riferiscono anche a sistemi ed ambiti di diversa estensione, da quelli locali, i più bassi, fino a quelli globali, i più elevati e ampi, dando luogo all'esigenza di integrazione anche "verticale".

Supponiamo, infatti, che ci si voglia limitare a preoccuparsi soltanto dell'ambiente locale, ad esempio nel caso di una determinata porzione del territorio, un comprensorio di diversi comuni, una valle, un'isola, un bacino idrografico, un ambito amministrativo, una provincia. Occorre allora porsi l'obiettivo della sua economia in accordo con l'ambiente e il territorio locale, sulla base di opportuni programmi, interventi, processi partecipativi, tutti riferiti a quella porzione di territorio e ai suoi bilanci, sia economici che ambientali. Nel caso considerato, le diverse esigenze si confrontano, si incontrano o si scontrano all'interno di un determi-

nato ambito, sempre lo stesso, anche se analizzato da diversi punti di vista. Il confronto può considerarsi quindi "in orizzontale".

*I due ambiti,
locale e globale*

In questo caso, i processi partecipativi risultano in qualche modo facilitati, perché i confini dell'ambito coinvolto facilitano a tutti la percezione del bene comune in gioco, costituito dalla conservazione dell'equilibrio dell'ecosistema locale.

La sostenibilità, però, è un concetto che, per suo carattere, è globale. Il suo riferimento più rigoroso è necessariamente l'intero sistema-Terra, come avviene per il caso dell'impronta ecologica o per il "razionamento" delle emissioni di gas serra.

La Terra, per gli aspetti di bilancio energetico, è un sistema energetico con risorse energetiche limitate, che può contare, in ingresso, solo sull'apporto dell'energia solare (oltre che sull'energia geo-termica, proveniente dagli strati profondi del Pianeta).

Per gli aspetti di stabilità, è una struttura naturale auto-organizzata, capace, fino ad un certo punto, di riequilibrarsi, rispetto agli effetti degli scarichi, dovuti alla particolare capacità di intervento e di impatto della specie umana.

All'interno di questo immenso ambito, il sistema Terra, l'aspetto della stabilità riguarda numerosi processi, tra loro interattivi, spesso caratterizzati da scale diverse.

Anche in questo caso si parla necessariamente di programmi, interventi, processi partecipativi. Gli aggregati territoriali in gioco, però, anche partendo dalla dimensione locale, sono necessariamente molto più ampi e riguardano i contributi di emissioni di un bacino idrografico, un grande comune, una provincia, una regione, una nazione, una regione del mondo (Europa), come componenti del livello globale.

Va anche ricordato che, a questi livelli, sono presenti strumentazioni di intervento, come il Protocollo di Kyoto, che costituiscono un primo importante impegno, con la partecipazione, nella forma del Trattato internazionale e del mercato delle emissioni, di una maggioranza dei paesi del mondo.

Non esistono, invece, strumenti economici internazionali che possano considerarsi a livello del cambiamento necessario, strumenti che si mostrano sempre più necessari e che sono stati anche proposti, ma vengono frenati da interessi settoriali.

Mancano quindi - a parte i singoli trattati come quello di Kyoto - i pur necessari raccordi istituzionali tra i livelli internazionali e quelli nazionali, regionali e locali.

Non esistono, in particolare, in Italia, i raccordi di impegno tra il livello nazionale e quello regionale. Anche nel caso del Protocollo di Kyoto, mentre è chiaro l'impegno di riduzione a livello paese, non sono definiti gli impegni pro-quota delle varie regioni.

Manca, inoltre, il raccordo tra le regioni, le istituzioni locali e i singoli individui, per cui molti individui, che pure leggono sul giornale le notizie sempre più frequenti sui cambiamenti climatici, non sono informati circa il loro contributo quotidiano all'aumento dell'effetto serra.

Proprio per la necessità, nel caso degli equilibri climatici, di un bilancio e di un cambiamento economico-energetico-ambientale a livello mondiale, si tendono a creare due mondi non comunicanti, costituito il primo dall'ONU, dagli scienziati e dai governi nazionali, che firmano gli accordi e assumono impegni, l'altro dalla vita quotidiana negli ambiti urbani, che prosegue senza modifiche visibili, anche in questi ultimi anni.

I processi partecipativi, in effetti, non sono facilitati, nel caso dei cambiamenti climatici, dal fattore territoriale, a causa della difficoltà della percezione del bene comune in gioco, che è un bene di livello mondiale, non percepito a livello locale, anche se le conseguenze, per quanto riguarda temperature e stagioni, sono ormai avvertite diffusamente e sono conosciute, in qualche modo, dai singoli individui.

Con il procedere del riscaldamento globale - come si accennava, già mezzo grado di aumento è stato prodotto per cause antropiche, al confronto con i 2 gradi complessivi ritenuti ammissibili - gli effetti tendono a diffondersi sui territori ed anche l'Italia è destinata a registrare effetti diretti, ad esempio per l'aumento della desertificazione e per la penetrazione del mare in situazioni con coste basse. Non è possibile, tuttavia, affidare a questi effetti l'intervento, sia in quanto non sono estesi a tutto il territorio, sia perché non sono collegati con le cause, sia infine perché il vero impegno è quello di prevenzione e mitigazione delle cause, pur senza rifiutare di considerare alcuni aspetti di adattamento, che risultano indispensabili anche all'interno della soglia di 2°C.

Va considerato che la CO₂ non è un inquinante e non è di per sé nociva, né ha odore o visibilità. E' nociva però la sua quantità, nel momento in cui si aggiunge in aumento ad altre quantità, corrispondenti al livello naturale, producendo un incremento di energia contenuta in ogni unità di volume dell'atmosfera.

La partecipazione, in questo caso più che in altri, si lega quindi alla informazione, alla conoscenza e alla riflessività, per cui il dato fisico va associato al dato di informazione e al concetto, già richiamato, di limiti di emissione o più esplicitamente "razionamento" e dose disponibile.

In proposito, è rilevante la possibilità di trasformare il concetto di "razionamento", che è rigoroso, ma appare negativo, in opportunità di partecipazione ad un nuovo mercato della qualità energetica, in particolare nelle abitazioni, negli elettrodomestici e nei trasporti, associando tre concetti positivi: ambiente, qualità, minori spese per l'energia.

In questa prospettiva, si apre la possibilità di percorsi partecipati, so-

prattutto in ambiti urbani, tali che i partecipanti pervengano anche a comportamenti coerenti, nelle loro scelte concrete e nelle loro spese.

*I due ambiti,
locale e globale*

1.7 La doppia integrazione

Si profila così una necessità, del tutto nuova, di doppia integrazione, sia orizzontale, tra economia e ambiente, che verticale, tra l'ambito locale ed un'area più vasta, regione, paese, continente, fino alla dimensione Terra.

La pianificazione territoriale va quindi rivista di conseguenza. Non la si può più accettare in quanto criterio sostanzialmente statico e spaziale, che consiste nell'assegnare diverse funzioni alle varie parti del territorio. Da questo momento in poi non sarà più possibile pianificare nel modo tradizionale, perché sarà necessario tener conto dei possibili interventi e della relativa programmazione.

In definitiva, la pianificazione territoriale e la programmazione degli interventi sono due polarità che si influenzano a vicenda e che nel loro insieme devono conseguire un obiettivo di economia sostenibile, dando luogo ad un piano integrato, economico-ambientale, una specie di Piano per lo Sviluppo Sostenibile, asse di confronto per le successive iniziative, con priorità, necessariamente, alla "sostenibilità climatica".

A sua volta, in questa prospettiva, l'obiettivo non potrà più considerarsi auto-assegnato a partire dalle esigenze interne della porzione di territorio considerata. Ogni ipotesi di porzione di territorio che possa considerarsi come isola autonoma è concettualmente superata alla radice. L'unico localismo sostenibile è quello locale - globale, che però presenta difficoltà di realizzazione, in condizioni di consenso e partecipazione, difficoltà che spesso sono tuttora irrisolte nella pratica.

Esistono, infatti, due possibili rischi.

Il primo è quello indicato comunemente come NIMBY, "not in my backyard": le comunità locali rifiutano, a causa degli impatti, anche gli interventi motivati da esigenze di riduzione dei gas serra e di rinnovabilità dell'energia.

Il secondo rischio, del tutto speculare rispetto al precedente, è che si potrebbe sostenere, portando anche qualche argomento, che la sostenibilità globale sia una cosa "troppo seria" per lasciarla nelle mani delle comunità locali, per cui la sostenibilità globale potrebbe dare luogo ad una spinta, motivata dall'impegno globale di riduzione delle emissioni, verso il centralismo. Solo al "centro", della regione, dello Stato, dell'Europa, del mondo - si sosterebbe, in questo caso - è possibile effettuare un bilancio e assegnare dosi e compiti ai diversi settori e ambiti.

Esiste anche una terza possibilità, che finora è stata sperimentata solo sporadicamente, che corrisponde al concetto PIMBY "please in my backyard".

Diventa tanto più importante, in questi casi, la presenza, la credibilità e la efficacia dei programmi di intervento di riduzione delle emissioni a livello di area vasta, stato, regione, provincia, grande comune, che così diventano, pro-quota, di interesse anche locale, dando vita in concreto ad una impostazione locale - globale.

Emerge ancora la necessità della "reversione" dall'obbligo di "razionamento", che può essere percepito in modo negativo, alla opportunità, anche per il singolo cittadino, di partecipare ad un nuovo mercato di servizi di qualità, in particolare nelle abitazioni, negli elettrodomestici e nei trasporti, associando l'ambiente, la qualità del servizio e le minori spese per l'energia.

La vera risposta ai rischi rappresentati sia da NIMBY che dal centralismo sta, dunque, in un nuovo impegno attivo delle istituzioni regionali e locali, lanciando un tipo di partecipazione adatta ai tempi, che potremmo definire non solo ambientale, ma anche strutturale, in grado di coinvolgere, oltre le istituzioni stesse, le associazioni ambientali e dei consumatori, gli operatori economici nonché i singoli cittadini.

1.8 La convergenza programmatica tra ambiti di diverso livello geografico e istituzionale

A seguito delle precedenti considerazioni, si sono posti due problemi di integrazione, uno di tipo orizzontale tra economia e ambiente, l'altro di sostenibilità dei programmi tra ambiti di livello diverso, in particolare tra il livello locale e quello di area più vasta, regionale, nazionale, europea.

L'integrazione tra economia e ambiente richiede il riorientamento dell'economia. A tal fine occorre essere rigorosi nella formulazione anche se, nella pratica, le situazioni reali, in particolare a livello regionale, sono ben lontane dal realizzare l'integrazione qui auspicata. Sarà decisiva, sotto questo aspetto, la distribuzione dei rispettivi impegni di sostenibilità alle varie regioni, che andrà concordata tra stato e regioni, sulla base di opportuni criteri differenziati.

Saranno necessari modelli di intervento e progetti urbani, sull'edilizia, il riscaldamento, gli elettrodomestici, i pannelli solari termici ed elettrici, i trasporti, i rifiuti, i consumi energetici della PMI; la qualità dei motori elettrici industriali, orientati al lato positivo del cambiamento necessario, dovrà trovare forme di attuazione, necessariamente differenziate,

in tutti i tipi di territorio, da quelli di tipo collinare, a bassa densità, a quelli agricoli, come anche negli insediamenti urbani.

In questa sede - considerati anche gli aspetti partecipativi, lavorativi e professionali - si attribuirà più spazio alla necessità della convergenza programmatica tra ambiti di diversa ampiezza, quello locale e quello di area più vasta, ad esempio di bacino o regionale.

Il criterio da assumere, in questo caso, è l'accettazione, da parte dell'ambito locale, della sua partecipazione pro-quota all'impegno di sostenibilità, non solo locale, ma anche globale, che comprende il precedente.

Già in passato si sono verificati casi di inquinamenti di vario genere, con movimento transfrontaliero, per cui il territorio danneggiato era diverso dal territorio di provenienza degli inquinanti. Oggi, però, ragionando di riscaldamento globale e più in generale di impronta ecologica, occorre sviluppare, a livello locale, la conoscenza rispetto ai contributi di origine locale ai danni anche globali, assumendo quindi una responsabilità ecologica sia "orizzontale" che "verticale".

Un caso tipico da considerare riguarda ad esempio la mobilità. Siamo ormai abituati alle sospensioni di traffico urbano dovute ai superamenti di determinati valori soglia, per alcuni inquinanti, ma non esiste una corrispondente indicazione, percezione e responsabilità per la produzione di gas serra, soprattutto anidride carbonica dovuta alla combustione, che invece costituisce uno dei settori principali di intervento, insieme a quello delle grandi centrali elettro-generatrici, funzionanti con combustibili fossili, soprattutto petrolio e carbone.

Al contrario, una mobilità sostenibile, a bassa emissione, con alto impiego di mezzi collettivi, con la diffusione del car sharing, con la diffusione e la saldatura tra loro delle piste ciclabili, è uno dei grandi settori in cui il cittadino può salutare il cambiamento necessario, per ridurre le emissioni, come un vantaggio per il suo trasporto quotidiano e anche per la relativa spesa.

Resta confermato che la responsabilità locale-globale dell'area a immediato contatto con la vita e la produzione, che di solito è un'area comunale urbana, non può restare isolata e richiede politiche pubbliche adeguate a livello di area più vasta.

L'ambito più ampio, regione o provincia, portatore istituzionale della "sostenibilità globale", dovrà svolgere i suoi compiti di programmazione e coordinamento della realizzazione in modo che non solo sia rispettoso della autonomia locale, ma apra al locale stesso nuove possibilità economiche nell'ambito della sostenibilità.

Dato che, come vedremo, la VAS (Valutazione Ambientale Strategica) rappresenta un importante passo avanti rispetto alla VIA (Valutazione di Impatto Ambientale), successivamente si analizzeranno le principali esi-

*La convergenza
programmatica
tra ambiti di
diverso livello
geografico e
istituzionale*

*La convergenza
programmatica
tra ambiti di
diverso livello
geografico e
istituzionale*

genze programmatiche e partecipative, ai diversi livelli, e si confronteranno con i procedimenti previsti dalla VAS, in modo anche da individuare eventuali esigenze programmatiche e partecipative che attendono ancora risposta, anche dopo aver considerato il rilevante e innovativo apporto della VAS.

1.9 Le Politiche, i Piani, i Programmi: livello istituzionale elevato e livello locale

E' compito dell'istituzione di livello elevato, Stato, Regione, Provincia, provvedere all'integrazione sostenibile orizzontale tra diversi settori: economia, ambiente, innovazione tecnologica.

Il pieno svolgimento di questo compito è condizione indispensabile per gli impegni successivi.

Su questa base, è possibile una programmazione di area vasta, che assegni compiti di sostenibilità ai vari settori, sia industriali, infrastrutturali e di servizi, sia alle aree geo-economiche, come insediamenti urbani, comprensori, bacini idrografici ecc.

E' indispensabile che la programmazione di alto livello e di area vasta si doti della strumentazione necessaria: obiettivi, progetti, tecnologie, incentivi, standard, certificazione ecc., in modo che il rapporto tra i compiti dei diversi livelli istituzionali si svolga in condizioni di reciprocità. In altre parole, la programmazione regionale e provinciale deve offrire alla programmazione locale adeguate condizioni di convenienza economica, qualità realizzativa, indicatori e osservazione dei risultati economici, ambientali e occupazionali.

Il confronto, per questi aspetti, con la VAS dà un risultato certamente innovativo, ma solo parzialmente positivo: presenza sì del controllo preventivo per Piani e Programmi, ma non per le Politiche. Si tratta comunque di un passo avanti di rilievo determinante, qualora sia applicato pienamente ed efficacemente.

Vanno, quindi, approfondite le condizioni per una sua applicazione corretta e partecipata, tenendo comunque presenti due considerazioni di fondo:

- il vincolo e l'opportunità di rendere sostenibile l'economia di un paese, soprattutto un paese sviluppato, non può essere affidato principalmente alla VAS, che è comunque un procedimento di valutazione e controllo, sia pure con contenuto strategico. Prima della valutazione strategica, occorre la chiarezza, il progetto e la volontà strategica da parte del Governo. In altre parole, i piani e i programmi devono trovare nelle politiche pubbliche il riferimento principale e prio-

ritario con orientamento conseguente degli operatori economici; a questo punto la VAS potrà intervenire, in una situazione già avviata al rinnovamento, con il suo compito specifico di valutazione, verifica, controllo, validazione;

- nel caso della VAS, trattandosi di un livello strategico al di sopra della percezione ordinaria dei singoli abitanti, la partecipazione sarà affidata soprattutto alle varie forme associative, con carattere esperto e responsabile sia verso il locale che verso l'area vasta e verso la dimensione globale; è rilevante che in questa fase si tenga conto anche degli impegni prima accennati dell'area vasta nei confronti del locale; occorre insomma la responsabilità locale-globale, ma anche quella globale-locale.

Si possono così creare le condizioni, a livello locale, per una integrazione non soltanto "orizzontale", ma anche comprensiva delle politiche di sostenibilità a livello regionale, nazionale, globale (quindi anche come tutela degli equilibri climatici e, in ipotesi, come politiche per l'impronta ecologica).

La capacità autonoma e di auto-programmazione degli interventi a livello locale, territoriale, potrà allora svilupparsi con un massimo di autonomia, compiendo le proprie scelte di sviluppo, evitando situazioni di "colonizzazione" dall'alto, ma anche svolgendo il compito di contribuire alla sostenibilità globale, nella maniera e nelle quantità-obiettivi indicati dalla programmazione di livello elevato.

Nel caso delle emissioni di gas serra, a livello più elevato, ad esempio regionale, si definiranno gli impegni di una riduzione degli stessi in riferimento ad una determinata area, che potrà comunque auto-gestire le sue scelte specifiche.

La vera scommessa, in proposito, è di passare dalla situazione NIMBY ad una situazione di convenienza riconosciuta localmente dei nuovi interventi, prevedendo anche una premialità per l'area che consegue riduzioni di emissioni e producendo occupazione qualificata (si pensi, ad esempio, alle soluzioni agro-energetiche-rinnovabili come contributi, sia pure parziali, per le situazioni di crisi agricola).

La partecipazione, in una prospettiva di superamento del NIMBY, verso PIMBY, potrà andare anche oltre le forme pur indispensabili di consultazione assembleare o in forma di rete informatica, estendendosi a forme di impegno anche diretto, consistenti sia nelle decisioni personali relative a ristrutturazioni, elettrodomestici, trasporti ecc., sia in partecipazioni azionarie alle nuove aziende o all'acquisto di buoni comunali o provinciali, legati a scopi dichiarati, con possibilità di trasparenza e controllo dei risultati.

Le Politiche, i Piani, i Programmi: livello istituzionale elevato e livello locale

Si potrà allora arrivare anche ad una programmazione integrata, orizzontale - verticale, portando a convergenza le esigenze locali e quelle segnalate dalla programmazione di livello elevato.

Si apre così una possibilità di intervento, caratterizzata dalla convergenza programmatica tra ambiti di diversa estensione, attivando una rete di attori e di pratiche, radicati nel territorio, ma non rispondenti solo alle sue dirette esigenze, perché in grado di interagire positivamente con gli impegni e i progetti di area più vasta.

La possibilità di convergenza accennata, tra i due ruoli di programmazione, non può però considerarsi di per sé scontata né facile.

Consideriamo un esempio riferito all'energia e ipotizziamo che il livello regionale attribuisca ad una determinata area alcuni compiti nelle fonti rinnovabili, pur senza intervenire nelle singole scelte. Supponiamo anche che il livello regionale opti per ben determinati impegni, ambientali, industriali e occupazionali, in certi settori di fonti rinnovabili, come l'eolico, i pannelli termici e fotovoltaici, le biomasse, i distretti agricolo-energetici. Non si può dare per scontato che, una volta effettuate le scelte programmatiche locali, individuando certi impegni e certe localizzazioni, superando anche tutte le esigenze definite dalla VAS, le popolazioni coinvolte dagli impatti associati ai nuovi impianti, li accettino "solo" perché sono rinnovabili o perché sono stati regolarmente effettuati i procedimenti prescritti.

Le difficoltà di accettazione di tipo NIMBY o altre, potrebbero in molti casi permanere, anche perché le verifiche VAS sono effettuate a livello elevato, quindi, senza il coinvolgimento diretto delle popolazioni. Bisogna, quindi, insistere sull'esigenza che la verifica VAS tenga pienamente in conto anche le ragioni del locale.

E' auspicabile, in definitiva, un incontro positivo tra i diversi livelli di sostenibilità, evitando che i diversi ruoli vengano attribuiti in modo troppo convenzionale del tipo: al locale il localismo, all'area vasta la sostenibilità globale. Occorre, invece, creare anche la possibilità di movimenti di partecipazione strategica dal basso in alto. Si tratta di un principio generale innovativo, per cui una singola città può fare scelte e partecipare a reti di livello internazionale. Allo stesso modo può agire una singola area agricola-energetica con capacità innovative. L'autonomia locale, infatti, può contribuire alla sua stessa produttività, per l'economia sostenibile, intesa in senso sia locale che globale e può avviare esperienze innovative che si prestano poi alla generalizzazione, a livello regionale e nazionale.

L'esempio in campo energetico, per la sua importanza, diffusività, connessione con l'effetto serra, è d'obbligo in questo quadro. In tal senso è opportuno considerare, più in particolare, l'esempio della creazione di

un parco eolico, per il suo contributo alla sostenibilità globale, ma anche in quanto portatore di impatto locale, in particolare paesaggistico.

I progetti in questione possono avere successo se sono in grado di attivare anche processi conoscitivi, elaborativi e culturali degli individui, in modo da strutturare comportamenti e scelte con essi coerenti, con spostamenti concreti e misurabili verso un modello di benessere "sostenibile". Si rende, però, indispensabile, la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti ai vari livelli (abitanti, associazioni, lavoratori, imprenditori, esperti etc.).

Un principio, ormai basato anche sull'esperienza, può qui essere richiamato e affermato, con un buon grado di validità generale. Si tratta della differenza tra una iniziativa isolata, ad esempio la creazione di un parco eolico, ed una iniziativa, che potrebbe essere anche la stessa, in un quadro di impegno, programmazione e progettazione, da parte del comune o piuttosto della responsabilità provinciale o regionale. Le istituzioni passive vanno incontro a reazioni semplificate, perché gli abitanti del territorio non vengono raggiunti da alcun impegno programmatico del tipo che qui è stato ampiamente delineato. Esiste un rapporto, insomma, tra la istituzione passiva e il comportamento NIMBY.

Al contrario, in un contesto di impegno programmatico e culturale di tutti i livelli istituzionali, ha realmente senso proporre una VAS partecipata, i cui procedimenti dovranno interagire con le attività programmatiche a livello di area vasta.

Le Politiche, i Piani, i Programmi: livello istituzionale elevato e livello locale

1.10 La tempestività e l'incisività dei processi partecipativi

Lo sviluppo sostenibile deve far leva necessariamente sulla responsabilità condivisa dalle diverse parti della società, conseguibile attraverso la partecipazione, in forme varie, anche informatizzate.

Quando si parla di partecipazione, ci si riferisce però - e questo va sottolineato - a processi che, per tempi e incisività, possano concretamente modificare l'oggetto in discussione.

Sotto questo aspetto, in Italia, si avverte l'urgenza di una svolta decisa rispetto ad una pratica, che ben difficilmente può definirsi democratica e partecipativa, in quanto la popolazione, in molti casi, viene semplicemente informata di decisioni già prese.

Non è questo lo spirito della convenzione di Aarhus, sottoscritta anche dall'Italia, né è una condizione per permettere alla popolazione direttamente coinvolta di contribuire alle decisioni.

Tra le analisi di casi riportate nel volume, va richiamato, ad esempio, che nel caso del rigassificatore di Monfalcone, negli anni '90, vi fu un pro-

cesso di consultazione che si è concluso con una decisione negativa della popolazione, attraverso un referendum. In effetti, l'impianto non fu poi realizzato, rispettando la decisione.

E', dunque, un caso di incisività negativa, pienamente legittimo sul piano procedimentale, perché la decisione di "non fare" è tra quelle possibili; un caso che conferma, comunque, le conseguenze della passività della istituzione. Ciò che interessa soprattutto, però, non è tanto sancire la legittimità delle decisioni negative, ma piuttosto creare le condizioni per la incisività positiva delle popolazioni che, a questo scopo, devono essere bene informate, responsabili e organizzate.

Lo sviluppo sostenibile e la specifica emergenza climatica richiedono di porre l'accento, contemporaneamente, su due aspetti: la partecipazione locale alla responsabilità anche complessiva e la incisività dell'intervento locale, cui deve essere assicurata una capacità di retro - azione efficace sulla decisione in esame.

Diversamente da un'opinione diffusa, questo doppio principio, realmente democratico, non produce conseguenze di rinvio e ritardo. Si tratta, infatti, di introdurre in un progetto, di cui tutti richiedono la condivisione, il "giusto tempo" per la partecipazione incisiva, condizione necessaria e sufficiente per il risultato successivo, da conseguire in tempi che - come dimostrano molte esperienze negative italiane, con allungamento dei tempi, e molte esperienze positive in campo europeo, ad esempio in Francia - sono pienamente accettabili, in rapporto all'importanza degli obiettivi.

In sostanza, bisogna assicurare i tempi e la incisività della partecipazione, fornendo anche l'inquadramento dell'iniziativa in una programmazione complessiva.

Se l'istituzione pubblica assumerà per prima le sue responsabilità e seguirà le procedure giuste, si avrà una partecipazione incisiva e responsabile.

Seguendo invece procedimenti che di fatto emarginano le popolazioni e le associazioni, si avrà una partecipazione di tipo interruttivo, che allontana le popolazioni dai grandi impegni che caratterizzano questa epoca e che sono, appunto, di natura insieme locale e globale.

LA VALUTAZIONE AMBIENTALE E LE PROBLEMATICHE LEGATE ALLA PARTECIPAZIONE

2.1 Alcuni elementi di quadro

Durante gli anni '60 negli Stati Uniti d'America, ci fu una generale presa di coscienza dei problemi relativi al territorio. Infatti, molti progetti governativi (autostrade con un forte impatto visivo sul paesaggio; inquinamento atmosferico causato da impianti energetici, progetti riguardanti acque di scarico drenate in zone umide di rilevante valore ecologico, etc.) causavano ripercussioni negative sulla qualità dell'ambiente, provocandone il degrado. Questo perché i fattori ambientali, a differenza di quelli economici e tecnici, non erano stati considerati all'interno del processo decisionale, ma completamente ignorati.

Solo con il N.E.P.A. (National Environmental Policy Act) venne sottolineata l'importanza della variabile ambientale. Gli Stati Uniti furono i primi ad affrontare in modo esplicito e coordinato il problema dell'introduzione dei fattori ambientali nel processo decisionale. Il N.E.P.A. fu il primo degli importanti atti legislativi emanati dal Congresso degli Stati Uniti negli anni '70 per la protezione dell'ambiente. Già negli anni '50-'60 erano state promulgate numerose leggi a tutela dell'ambiente; ad esempio, nel 1948 il governo federale si assunse la responsabilità della questione ambientale, emanando delle leggi per il controllo dell'inquinamento delle acque (Federal Water Pollution Control Act, perfezionato e rafforzato nel 1956), dell'aria (Air Pollution Act del 1955), dei rifiuti solidi (Solid Waste Disposal Act del 1965) e del rumore (Federal Aviation Act del 1968 che sottoponeva a controlli federali il livello di rumore generato dagli aerei) dove l'inquinatore veniva giudicato in base alla "Common Law", che adottava come parametro di giudizio il concetto di nocività. Negli anni successivi, fu però riconosciuta l'inefficacia di questo metodo, proprio per l'atteggiamento negativo verso l'ambiente, considerato come fattore limitante.

Con l'introduzione del N.E.P.A. nella pianificazione territoriale, innanzitutto, venne stabilita una politica nazionale che portò ad innumerevoli innovazioni strutturali; finalmente veniva considerata la tutela e la protezione dell'ambiente in tutti i suoi aspetti e non solo di alcune componenti di esso (aria, acqua, suolo etc.).

La novità più rilevante ha riguardato l'introduzione di una metodologia e procedura sistematica di valutazione degli effetti sull'ambiente delle trasformazioni, conosciuta in seguito con l'acronimo di VIA.

Sviluppata dapprima in ambito statunitense si diffuse successivamente in Europa. Dopo una gestazione durata diversi anni, la UE emanò la direttiva 337/1985, in seguito alla quale gli Stati Membri dovevano adeguare le proprie normative, introducendo nei processi autorizzativi e realizzativi delle opere la valutazione preventiva degli impatti su tutte le componenti ambientali.

2.2 La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e la Valutazione Ambientale Strategica (VAS)

L'espressione Valutazione Ambientale descrive una tecnica e un processo attraverso il quale le informazioni sugli effetti ambientali di un progetto sono raccolte, sia dal proponente l'opera che da altra fonte, e valutate da un'autorità ambientale o pianificatoria per formulare un giudizio sulla compatibilità ambientale dell'opera. Secondo una definizione più sintetica si tratta della "valutazione dell'impatto di un'attività programmata sull'ambiente".

La Proposta di Decreto legislativo, concernente "Procedure per la valutazione ambientale strategica, per la valutazione d'impatto ambientale e per l'autorizzazione ambientale integrata" attualmente in discussione presso le competenti Commissioni Parlamentari, definisce l'impatto ambientale come "... l'alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell'ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti."

La VIA è quindi un processo che esamina in anticipo le conseguenze ambientali di attività di sviluppo, trasformazioni, usi del territorio e delle risorse. Nella procedura è da sottolineare l'importanza data alla prevenzione rispetto ad altri meccanismi di protezione ambientale.

La Direttiva europea 337/1985 si riferisce ad un sistema di VIA, inteso come sistema di controllo finale dei singoli progetti. L'esperienza maturata negli anni, in diversi stati, suggerisce l'esigenza di rivedere il complesso di azioni e di fasi operative del processo di *valutazione*, in quanto risulta essere insufficiente per mantenere la qualità ambientale e promuovere lo sviluppo sostenibile. Le principali ragioni si riferiscono al fatto che la VIA viene richiesta ed eseguita "troppo tardi", si conclude "troppo presto" ed, inoltre, è limitata ad un'unica azione o progetto.

Studi ed applicazioni recenti, condotti soprattutto in America ed in Inghilterra, tendono ad integrare la Valutazione di Impatto Ambientale al processo di piano, definendo in questo modo un sistema stratificato caratterizzato dalla fase di definizione degli obiettivi, dall'identificazione delle alternative, dalla previsione e valutazione degli effetti diretti ed indotti e dalla verifica e controllo in fase attuativa.

L'introduzione della Valutazione Ambientale nella fase di definizione del piano (meglio conosciuta come Valutazione Ambientale Strategica VAS), rappresenta un presupposto essenziale per garantire un *controllo preventivo* degli squilibri ambientali indotti dalle attività umane. Essa consente, inoltre, di valutare preventivamente l'impatto ambientale delle scelte di uso del suolo, della definizione funzionale del territorio e degli obiettivi di pianificazione e di individuare, anche, gli effetti cumulativi indotti dello sviluppo proposto.

Una proposta per una Direttiva sulla VAS fu preparata dal Consiglio Generale della Commissione delle Comunità Europee (DGXI) nel marzo del 1991. Nel novembre del 1992 venne diffusa una versione revisionata che si avvicinava molto alla Direttiva 337/1985 dei progetti.

In una successiva versione, la Direttiva identifica quattro gruppi coinvolti nella preparazione e revisione della VAS:

- l'autorità guida che rappresenta l'organo responsabile nella preparazione del PPP (Politiche, Piani e Programmi); è responsabile, inoltre, delle iniziative della VAS;
- l'autorità competente che è responsabile di redigere il resoconto delle VAS prima dell'approvazione dei PPP;
- l'autorità ambientale preposta che ha il compito di valutare l'adeguatezza della VAS, i probabili effetti ambientali e le misure di mitigazione;
- il pubblico che viene consultato su questioni inerenti alla VAS e su opinioni indicate dall'autorità ambientale.

Dopo circa un decennio di discussione la direttiva 2001/42/CE sulla VAS stabilisce che siano valutati gli effetti ambientali di un ampio ventaglio di piani e programmi - le politiche in questa direttiva non sono più

soggette a VAS - in modo che essi contribuiscano all'integrazione delle considerazioni ambientali quando si elabora e si adotta un determinato piano e/o programma al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile.

□ *La Valutazione d'Impatto Ambientale*

Attualmente la VIA è normata a livello europeo dalla direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985, concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata ed integrata con la direttiva 97/11/CE del Consiglio del 3 marzo 1997 e con la direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003.

La valutazione ambientale dei progetti - secondo la Proposta di Decreto legislativo precedentemente ricordata - ha, dunque, la "finalità di proteggere la salute umana, contribuire con un migliore ambiente alla qualità della vita, provvedere al mantenimento delle specie e conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema in quanto risorsa essenziale per la vita. A tal fine, essa individua, descrive e valuta, in modo appropriato, gli impatti diretti e indiretti di un progetto sui seguenti fattori:

- l'uomo, la fauna e la flora;
- il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio;
- i beni materiali ed il patrimonio culturale;
- l'interazione tra i fattori di cui sopra.

Secondo questa proposta, inoltre, "la valutazione ambientale dei progetti (VIA)...comprende...lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, la definizione dei contenuti dello studio d'impatto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione dello studio e degli esiti delle consultazioni, l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio."

La VIA si differenzia dagli altri meccanismi di tutela dell'ambiente utilizzati tradizionalmente nella pianificazione in quanto olistica e multidisciplinare.

L'ambiente è considerato, dunque, in tutte le sue componenti e nelle interazioni tra esse, secondo una visione globale ed integrata: gli effetti delle trasformazioni sono esaminati sia per gli impatti diretti che possono provocare sia per quelli indiretti, sia riguardo alle singole componenti che all'intero sistema. Si tiene, inoltre, conto sia degli effetti cumulativi che degli impatti sinergici.

La valutazione globale è contestualizzata alle specifiche sensibilità territoriali e agli effettivi impatti che le trasformazioni possono provocare: non si tratta, quindi, di una astratta generica valutazione di tutti gli impatti possibili, ma di uno studio mirato alle effettive problematiche rilevanti del progetto.

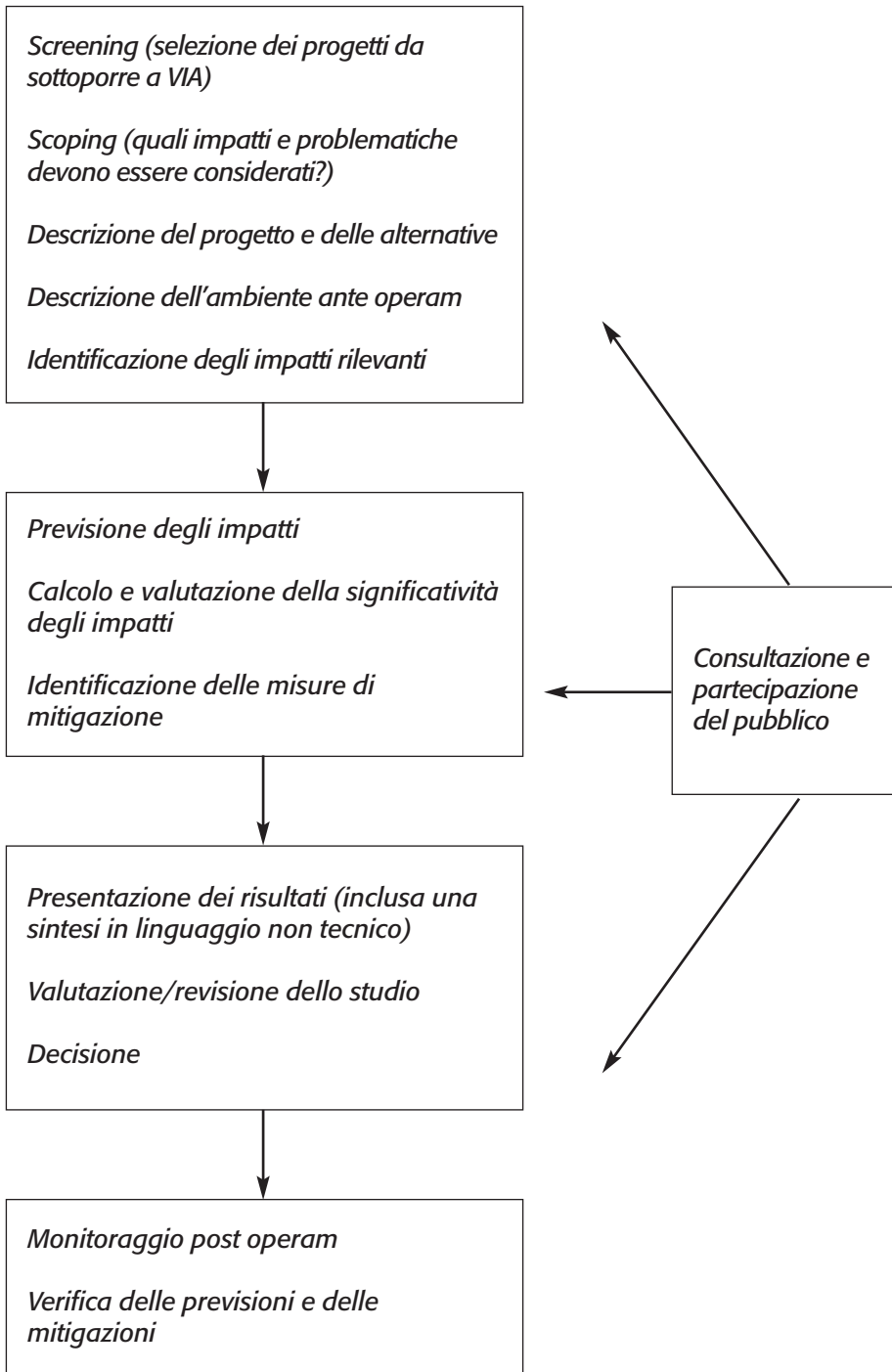
Il processo prevede un certo numero di passaggi rappresentati e descritti nella figura 1.

Sebbene i diversi passaggi siano presentati in forma lineare, la valutazione dovrebbe essere un'attività ciclica con interazioni e retroazioni tra i vari passaggi.

La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e la Valutazione Ambientale Strategica (VAS)

- *Screening*: consiste nel restringere la valutazione a quei progetti che possono avere impatti significativi. Spesso lo screening è regolato nelle legislazioni stesse attraverso criteri, soglie o elenchi.
- *Scoping*: cerca di identificare, in una fase iniziale, fra tutti i possibili impatti di un progetto e fra tutte le alternative che possono essere formulate, quelli che hanno un rilievo.
- *Descrizione del progetto*: include la specificazione degli obiettivi, delle motivazioni e della logica del progetto e la chiarificazione delle caratteristiche, incluse le fasi di realizzazione, la localizzazione e i processi attivati.
- *Descrizione delle alternative*: considera se sono state analizzate tutte le alternative e gli altri approcci disponibili, comprese quelle di localizzazione, scala, processo, disposizione, condizioni operative e l'opzione zero, ovvero l'ipotesi di non realizzare il progetto.
- *Descrizione dell'ambiente ante operam*: include la definizione dello stato presente e futuro dell'ambiente in assenza del progetto, tenendo conto dell'evoluzione derivante da cause naturali o da attività umane.
- *Identificazione degli impatti rilevanti*: sulla base delle fasi precedenti, lo scopo è quello di assicurare che tutti gli impatti potenzialmente significativi, positivi e negativi, siano presi in considerazione.
- *Previsione degli impatti*: ha lo scopo di identificare la magnitudo degli impatti e le altre dimensioni del cambiamento ambientale in conseguenza del progetto, comparati alla situazione in assenza del progetto.
- *Calcolo e valutazione della significatività degli impatti*: valuta la significatività degli impatti in relazione alla scala di misura e all'incidenza finalizzata alla definizione degli effetti più rilevanti.

Fig. 1 - Processo di Valutazione di Impatto Ambientale



- *Mitigazioni*: sono considerate le misure per evitare, ridurre, recuperare o compensare gli impatti negativi significativi.
- *Consultazione e partecipazione del pubblico*: è il momento indispensabile e qualificante della valutazione, ha lo scopo di assicurare che le istanze del pubblico siano prese nella giusta considerazione nel processo decisionale.
- *Presentazione dei risultati*: è di una importanza vitale, spesso sottovalutata; serve a far conoscere con chiarezza i risultati della valutazione.
- *Valutazione/revisione dello studio*: si basa su una sistematica valutazione della qualità del processo, con lo scopo di consentire una decisione sulla realizzabilità del progetto, è la fase che permette un sostegno alla decisione da parte dell'autorità pubblica.
- *Decisione*: è la conclusione del processo, viene effettuata dall'autorità pubblica ambientale, può includere considerazioni particolari o condizioni e prescrizioni; deve tenere conto del parere del pubblico.
- *Monitoraggio post operam*: include anche la registrazione di quanto avviene in conseguenza degli impatti dopo la realizzazione del progetto, è fondamentale per la gestione del progetto.
- *Verifica*: segue il monitoraggio, si tratta del confronto tra gli impatti previsti e quelli effettivamente monitorati, può essere utilizzata per valutare la qualità delle previsioni e l'efficacia delle mitigazioni.

□ *La Valutazione Ambientale Strategica (VAS)*

Alcuni impatti ambientalmente significativi possono non essere valutati in modo adeguato a livello di progetto. Per questi è necessaria una valutazione più dettagliata, a livello di *Piano o Programma*, utilizzando quindi una forma di VAS, fundamentalmente simile nella sua struttura base alla valutazione impiegata per i progetti, anche se sostanzialmente diversa.

Benché la Direttiva 337/1985 e altre legislazioni simili richiedessero che gli impatti cumulativi fossero valutati, la mancanza di informazioni, la limitata conoscenza di altre proposte di sviluppo e molte volte anche la riservatezza dei promotori, sia pubblici che privati, fa sì che questi vengano considerati molto raramente.

La VAS si occupa di diversi tipi di impatti:

- a. *impatti cumulativi*: risultano dall'impatto incrementale di azioni che si sommano a quelle del passato, presente e a quelle future prevedibili. E' molto importante che questi impatti vengano considerati perché spesso una serie di piccoli progetti che vengono decisi singolarmente, possono avere impatti collettivi di grande importanza, anche se, considerati singolarmente hanno un effetto minore;
- b. *impatti aggiuntivi*: si riferiscono a progetti di sviluppo che, secondo la legislazione esistente, non richiedono la VIA. Sono, ad esempio, progetti di piccole dimensioni: progetti agricoli o progetti di protezione;
- c. *impatti o effetti sinergici*: gli impatti totali di diversi progetti superano la somma dei loro impatti individuali. Per esempio, la presenza di ossido di azoto e idrocarburi nell'atmosfera che possono generare ossidanti fotochimici con impatti superiori a quelli derivanti dai singoli composti;
- d. *impatti soglia/saturazione*: nel caso in cui l'ambiente è resiliente, cioè in grado di ristabilire l'equilibrio solo fino a una determinata soglia di saturazione, dopo la quale è soggetto ad un rapido degrado. Un esempio può essere quello di uno stagno che riesce ad auto purificarsi sino a certi livelli di inquinamento oltre i quali perde questa sua capacità;
- e. *impatti indotti o secondari e indiretti*: nel caso in cui un progetto di sviluppo può determinare degli effetti secondari. Ad esempio la costruzione di un aeroporto può richiedere la realizzazione di hotel e centri di noleggio auto; la costruzione di un ipermercato può essere seguita dalla realizzazione di nuove aree residenziali o stazioni di servizio;
- f. *impatti indiretti*: sono quelli accumulati nel tempo e nello spazio, l'ambiente non ha l'opportunità di riprendersi o di assorbire un impatto prima che sia soggetto ad un altro. Ad esempio un'operazione di imboschimento eseguita con un periodo rotativo eccessivamente rapido che porta alla perdita di produttività.

E' possibile fare un'ulteriore classificazione degli impatti considerati all'interno di una VAS.

Essi possono essere suddivisi in:

- *impatti tradizionali*: impatti che dovrebbero essere già stati considerati all'interno delle VIA dei progetti (ad esempio l'acqua, l'aria, suolo, rumore..);
- *impatti collegati alla sostenibilità*: considerano le risorse che sono minacciate da impatti irreversibili, cumulativi o secondari (ad esem-

pio caratteristiche naturalistiche, habitat e specie significative, uso di energia, uso di risorse non rinnovabili);

- impatti collegati alla politica: i quali possono influenzare altre politiche (ad esempio sicurezza e rischio, idoneità di sviluppo, pericoli climatici ed incendi, condizioni sociali ...) (R. Therivel, 1993).

La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e la Valutazione Ambientale Strategica (VAS)

Ma la questione cardine della VAS attiene al problema delle decisioni. Therivel, un ecologista scozzese incaricato dalla UE di redigere il primo manuale sull'applicazione della VAS, considera tre forme principali di partecipazione nel processo decisionale:

1. il modello del consenso (consent-related model), da utilizzarsi quando la VAS interviene tardivamente nel processo decisionale, con un controllo esterno su PP (Piani e Programmi) già in fase di avanzata attuazione (esempi di modelli di consenso in funzione di decisioni politiche relative all'assetto territoriale si sono avuti negli Stati Uniti, in Gran Bretagna e nei Paesi Bassi);
2. il modello integrato (integrated model), intervento tempestivo nel processo decisionale che si basa su di un mutamento nell'impostazione del progetto da parte di chi deve prendere decisioni (esempi in Nuova Zelanda, Canada e Paesi Bassi);
3. il modello finalizzato a un obiettivo (objectives related model), nel quale la VAS definisce il quadro in cui debbono essere prese decisioni. E' il modello considerato più adeguato (ovviamente sarà la valutazione ambientale strategica a influenzare, in tutte le sue parti, l'intero processo decisionale).

Therivel e Partidario (urbanista portoghese) ritengono però che questo terzo modello sia piuttosto utopico, non essendosi mai verificato nella pratica.

In ambito europeo, nella preparazione della documentazione relativa all'istruzione dell'iter per la formulazione della proposta di direttiva sulla VAS (Direzione Ambiente della Commissione Europea, 1997) sono stati valutati diciotto casi di applicazione della VAS in nove paesi dell'Unione, più la Slovenia.

Si è considerato che, per quanto il modello ideale sia quello finalizzato all'obiettivo, cioè il terzo modello, il suo sviluppo esiga ancora approfondite riforme di ordine legislativo.

Il massimo di trasparenza possibile, di informazione dell'opinione pubblica e di pubblicità di tutto il processo decisionale risulta di grande importanza anche ai fini dell'efficienza.

La trasparenza è requisito fondamentale per la VAS.

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS), secondo la UE, si configura come "Il processo sistematico inteso a valutare le conseguenze sul

piano ambientale delle azioni proposte - politiche, piani o iniziative nell'ambito di programmi - ai fini di garantire che tali conseguenze siano incluse a tutti gli effetti e affrontate in modo adeguato fin dalle prime fasi del processo decisionale, sullo stesso piano delle considerazioni di ordine economico e sociale”.

Secondo la Proposta di Decreto Legislativo succitata si intende per valutazione ambientale di piani e programmi (VAS) “... lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l’elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l’espressione di un parere motivato, l’informazione sulla decisione ed il monitoraggio.”

Esistono due distinti approcci per applicare la Valutazione di Impatto Ambientale a decisioni strategiche. Il primo viene visto come un’estensione pratica delle conoscenze della VIA dei progetti e prevede di applicare non solo i suoi principi, ma anche le procedure legali e i requisiti relativi alle fasi di screening e scoping, la presentazione di un parere di compatibilità ambientale, tutte le informazioni che devono essere incluse in una valutazione, la predisposizione di alternative e le misure di mitigazione (bottom - up approach). Il secondo approccio adotta una politica e una progettazione razionale, per mezzo della quale i principi della VIA tendono ad essere adeguati nella formulazione di politiche e piani attraverso l’identificazione delle necessità e delle opzioni per lo sviluppo, le quali vengono valutate nel contesto di una visione atta a raggiungere lo sviluppo sostenibile (top - down approach).

Il fatto che la VAS può migliorare e facilitare la VIA dei progetti è stato uno dei vantaggi in favore dello sviluppo della valutazione strategica. Questa relazione non è, però, sempre ovvia, infatti molti Stati ancora trascurano i meccanismi che possono assicurare questo potenziale beneficio della VAS. Non bisogna però dimenticare gli sforzi fatti da alcuni paesi per migliorare la VIA ed applicarla a livello di politica e di piano. Gli approcci adottati sono però differenti da Stato a Stato. Attualmente la VAS viene utilizzata come approccio fondamentale nel processo di miglioramento dei risultati della Valutazione di Impatto Ambientale e come uno strumento di valore inestimabile per quanto riguarda l’integrazione delle questioni ambientali all’interno del processo decisionale, al fine di raggiungere gli obiettivi della sostenibilità.

L’attuale Direttiva Europea 2001/42 prevede un processo di valutazione articolato in un certo numero di passaggi:

- a. *ipotesi di Piano o Programma*: viene delineato il Piano o Programma definendo gli obiettivi, le azioni e gli strumenti, compresi quelli normativi;

- b. screening*: si selezionano i Piani o Programmi da sottoporre a valutazione in funzione degli impatti potenziali delle sensibilità e criticità del territorio;
- c. rapporto ambientale*: definisce gli obiettivi di sostenibilità, gli impatti delle azioni ex ante ed il sistema di indicatori per la valutazione in itinere;
- d. consultazione delle autorità e del pubblico*: vengono presentati i contenuti del rapporto ambientale e si integrano con il giudizio e le valutazioni del pubblico;
- e. preparazione del piano o del programma*: alla luce delle valutazioni e della consultazione del pubblico viene realizzato il Piano o Programma definitivo;
- f. adozione del Piano o del Programma*
- g. informazione alle autorità e al pubblico*: il Piano o il Programma ed il conseguente rapporto ambientale sono a disposizione del pubblico;
- h. monitoraggio*: inizia la valutazione in itinere confrontata con le previsioni della valutazione ex ante.

I passaggi a, c, d, e, g, h, prevedono l'informazione e la partecipazione del pubblico.

Nella procedura, questi passaggi dovrebbero essere considerati come componenti di un processo iterativo, richiedendo la partecipazione del pubblico (e il feedback nel processo). Un problema ben noto per quanto riguarda la partecipazione pubblica nella VIA, è che essa interviene troppo tardi per poter avere influenza sulle decisioni chiave. Infatti, molte volte, avviene per difendere una decisione che è già stata presa o per raccogliere le opinioni che hanno un piccolo effetto sul progetto finale.

Con la VAS questi problemi potrebbero essere superati in quanto tende ad estendere il coinvolgimento pubblico nel tempo e nello spazio. In merito al tempo, la partecipazione pubblica nella VAS può intervenire in tempi rapidi per influenzare le principali decisioni che hanno delle implicazioni di vasta portata. In merito allo spazio, invece, il coinvolgimento pubblico nei PP può incorporare, più efficacemente, una visione collettiva rispetto ad un frammentario coinvolgimento del pubblico per singoli progetti.

Il livello di consultazione e partecipazione pubblica che dovrebbe essere richiesto da un sistema VAS è chiaramente una questione d'interesse. La partecipazione pubblica nella preparazione di PP è complicata dall'ampiezza delle questioni implicate, dalla difficoltà di preparare incontri tra i vari tipi di pubblico coinvolti e l'appropriato livello di decision makers e dalla frequente mancanza di un preciso riferimento temporale quando una decisione riguardante i PP è presa. Tuttavia, esistono già alcuni sistemi di VAS che richiedono la partecipazione pubblica (in California, per esempio, i commenti pubblici sono cercati per la relazione preliminare della VAS e per il rapporto ambientale finale. Nei Paesi Bassi sono diffuse e sostenute la consultazione, la partecipazione pubblica e le inchieste pubbliche).

Nella Figura 2 si riassumono le principali differenze e si evidenziano i reciproci rapporti tra la VIA dei progetti e la VAS dei piani.

Fig. 2 – VIA e VAS a confronto

VIA	VAS
<ul style="list-style-type: none"> • è <i>reattiva</i> a un progetto, cioè si ipotizza il progetto e poi si fa la valutazione • valuta gli effetti ambientali di un progetto • ha un inizio e una fine ben definiti • valuta gli impatti e i benefici della proposta • prevede mitigazioni degli impatti • ha una prospettiva stretta e un alto livello di dettaglio • misura direttamente gli impatti specifici 	<ul style="list-style-type: none"> • è <i>proattiva</i>, informa contestualmente un processo pianificatorio • valuta la sostenibilità di un piano o di un programma • è un processo in itinere e interagisce • valuta gli impatti cumulativi e li relaziona alla sostenibilità • prevede il mantenimento di obiettivi di qualità ambientale • ha una prospettiva ampia e un basso livello di dettaglio • definisce un sistema di riferimento per misurare gli impatti

2.3 L'informazione e la partecipazione del pubblico

Una fase decisiva nel processo di VIA/VAS è quella legata alla informazione e partecipazione del pubblico. La conoscenza del parere delle popolazioni coinvolte nella proposta di progetto, piano/programma, o meglio la partecipazione sistematica all'intero processo è necessaria per assicurare la qualità, la comprensibilità e l'efficacia della valutazione tecnica stessa, così come per assicurare che il punto di vista dei vari gruppi di popolazione interessati sia tenuto in considerazione nel pro-

cesso. Il coinvolgimento e la partecipazione sono veramente utili se avvengono nelle diverse fasi del processo, con lo scopo di:

- individuare gli obiettivi e le questioni rilevanti della valutazione
- arricchire di competenze particolari e/o specializzate il Piano o il Programma riguardo il sito interessato
- valutare i significati relativi degli impatti probabili
- proporre misure di mitigazione
- assicurare l'obiettività, la veridicità e la completezza dello studio
- monitorare le condizioni delle proposte di sviluppo e/o trasformazione.

Sono quindi componenti essenziali del processo di VIA il modo con il quale le informazioni sono presentate, sono utilizzate da parte del pubblico, e il modo in cui la decisione finale integra i risultati dello studio e i punti di vista delle varie parti.

La partecipazione del pubblico è espressamente richiesta nelle direttive UE 85/337, come modificata dalla direttiva 97/11 relativa alla VIA e 2001/42 relativa alla VAS. Entrambe, infatti, impegnano gli Stati membri ad attivare strumenti di libera e facile informazione sui dati ambientali, anche quelli non sistematici o riservati. A questo proposito vi è una specifica direttiva, la 90/313, che stabilisce il libero accesso alle informazioni ambientali, recepita ormai da quasi tutti gli Stati, Italia compresa. L'informazione, la partecipazione e l'accesso alla giustizia in materia ambientale sono state oggetto della Conferenza dell'UNECE di Aarhus del 1998, da cui è derivata la successiva convenzione, ratificata dall'Italia con la legge 108 del 16 marzo 2001. La Convenzione di Aarhus ha portato all'adeguamento della legislazione comunitaria attraverso le due direttive 2003/4 e 2003/35. La prima "sull'accesso all'informazione ambientale", recepita dall'Italia con decreto del Consiglio dei Ministri il 19 luglio 2005, fissa il diritto all'informazione e in più obbliga gli Stati a garantirne l'efficacia. La seconda relativa alla "partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica delle direttive 85/337 e 96/11", non ancora recepita dall'Italia, impegna gli Stati a garantire che - prima che siano adottate decisioni riguardanti l'ambiente - deve essere consentito al pubblico interessato di prepararsi e partecipare efficacemente al processo decisionale.

In Italia, tuttavia, nonostante la tendenza positiva verso una maggiore partecipazione nei processi di valutazione e un miglioramento della comunicazione ambientale, gli sforzi fatti in questa direzione da parte dei promotori dei progetti e dei piani sono ancora insufficienti. Le autorità pubbliche ambientali non hanno dedicato abbastanza tempo e risorse in questa direzione, così che la problematica rimane ancora affrontata in modo inadeguato.

2.4 Le problematiche della partecipazione

I promotori dei progetti e dei piani non vedono con favore la partecipazione del pubblico nei processi decisionali riguardanti le opere, per diversi motivi legati al rischio di vedere aumentare i costi, di protrarre indefinitamente - per interessi e priorità dei diversi gruppi che si esprimono sul progetto stesso - i tempi di attesa prima di decidere la realizzazione di un progetto e alla preoccupazione che la decisione possa essere influenzata più da gruppi locali molto attivi, piuttosto che sollecitata da interessi più generali.

Per questi motivi i proponenti non utilizzano positivamente le relazioni con il pubblico, limitandole agli obblighi procedurali e considerandole un inevitabile ulteriore problema da risolvere per ottenere l'approvazione del loro progetto. D'altra parte, la partecipazione del pubblico ha avuto spesso connotati di sola opposizione ai progetti o ai piani, anche perché l'esperienza è sostanzialmente limitata alla VIA. In questo caso la procedura ha avuto, fino ad oggi, uno specifico momento per la partecipazione, quello delle così dette "osservazioni del pubblico", limitandone quindi oggettivamente il contributo ai soli aspetti critici, in quanto unico momento per poter esprimere una opinione contraria alla proposta. Anche da parte delle autorità ambientali che si esprimono sulla compatibilità dei progetti, o che dovranno farlo sui Piani/Programmi, l'apporto del pubblico è raramente visto in una ottica costruttiva; anche quando l'informazione è effettivamente garantita, questa non assume quasi mai il carattere di una partecipazione alle scelte o alle soluzioni quanto bensì di un condizionamento, più o meno forte alla decisione finale. Questo limite, che potrebbe essere meno forte nella VAS rispetto alla VIA, per il carattere di processo della procedura e quindi più adatto alle interazioni e retroazioni, potrebbe trovare una soluzione qualora la partecipazione del pubblico non fosse limitata ad una fase specifica del processo decisionale, ma si svolgesse secondo lo schema interattivo del paragrafo precedente. A questo proposito è necessario che, oltre a un'apertura maggiore alla partecipazione all'interno della procedura, ci sia anche un rinnovamento delle figure che presiedono l'intero processo, sia all'interno del mondo dei proponenti, sia all'interno del pubblico stesso, sia in particolare presso l'autorità pubblica di valutazione, dove l'intero processo trova il suo momento di sintesi.

La valutazione ambientale ha portato a un miglioramento della progettazione in quanto alle considerazioni tecniche, tradizionalmente parte della progettazione, si sono dovute affiancare considerazioni riguardanti le soluzioni ambientali da inserire nel progetto, in termini di impatti, sensibilità, ma anche opportunità migliorative. L'autorità ambien-

tale pubblica è stata garanzia di integrazione di queste diverse istanze. In analogia andrebbe sviluppata una interazione feconda tra il progetto o piano e le istanze, le problematiche, i suggerimenti che provengono dal territorio attraverso una partecipazione alle scelte e alle decisioni, non limitata a una mera informazione o opposizione.

La partecipazione del pubblico, come anche provato dall'esperienza, permette di condividere le informazioni su un progetto o un piano, chiarire gli equivoci, ottenere una migliore comprensione delle questioni di rilievo, sviluppare le precedenti problematiche sulla valutazione, individuare e approfondire gli aspetti conflittuali quando la proposta progettuale è ancora in fase iniziale. Le considerazioni e le risposte suscitate dalle osservazioni del pubblico sono un contributo unico in grado di suggerire al progettista misure fondamentali per evitare le opposizioni locali e alcuni problemi ambientali. Le misure che derivano dall'interazione col pubblico possono essere probabilmente più innovative, percorribili e accettabili di quelle proponibili solo dai progettisti in base a considerazioni meramente tecniche. Le modifiche ai progetti, effettuate nelle fasi iniziali della pianificazione e della progettazione, sono più facili e economicamente meno rilevanti di quelle effettuate in una fase avanzata della progettazione o addirittura in corso d'opera. I Progetti, i Piani e i Programmi che non devono essere modificati sono infatti molto più economici, efficaci e tempestivi. Una partecipazione fin dalle prime fasi è efficace e previene il crescendo di frustrazioni e contrapposizioni che si manifesta quando le decisioni sono prese ignorando le istanze locali, evitando quindi la successiva partecipazione forzata che si ha quando le posizioni sono ormai radicalizzate. La realizzazione di un progetto procede di solito con costi più contenuti e senza particolari asprezze se i residenti locali sono d'accordo con la proposta. Le proteste sono minori, gli sforzi più costruttivi e alcuni impatti possono essere evitati o sensibilmente ridotti.

Ricerche anche recenti hanno dimostrato come il giudizio del pubblico e le pressioni che eventualmente possono essere esercitate, siano considerate tra i fattori più importanti nella preparazione degli studi di impatto ambientale, determinandone la qualità. L'esperienza ormai acquisita dimostra, quindi, che i benefici complessivi superano di gran lunga i costi della partecipazione, nonostante le spese e l'impegno che un processo partecipativo completo, integrato in tutte le fasi della pianificazione e progettazione, potrà avere.

2.5 Le caratteristiche di una effettiva partecipazione

Una partecipazione effettiva al processo decisionale richiede, secondo l'UNEP, alcuni elementi che possono essere così individuati:

- identificazione di gruppi o individui che sono coinvolti o interessati al piano o progetto;
- effettuazione di una informazione accurata, comprensibile, tempestiva;
- dialogo tra i responsabili del progetto e della sua approvazione e chi ne è coinvolto;
- integrazione delle opinioni del pubblico nella decisione;
- esplicitazione di come le opinioni del pubblico siano state recepite o considerate nella decisione.

L'identificazione dei gruppi o individui interessati può apparire un'operazione banale, ma può invece risultare difficile. Il semplice termine pubblico si riferisce, in realtà, a un insieme complesso di gruppi e individui che possono cambiare nel tempo ed essere anche molto diversi secondo il tipo di progetto. Si può pensare a due principali categorie di pubblico. Un primo gruppo è costituito dalle associazioni ambientaliste, organismi non governativi volontari, associazioni dei consumatori, organizzati con lo scopo della difesa dell'ambiente o di alcuni aspetti in particolare, e dalle associazioni scientifiche. Il secondo gruppo è rappresentato dalle popolazioni che vivono in prossimità del sito interessato dal progetto e che sono direttamente coinvolte dalla sua realizzazione. I due gruppi possono avere interessi diversi e risorse diverse. Le associazioni possono disporre di risorse sia finanziarie sia tecnico-scientifiche e si concentrano su aspetti specifici con assoluta competenza: la loro partecipazione risalta in uno scenario pubblico anche nazionale. Le popolazioni locali, di solito, hanno scarsità di mezzi e di familiarità con le procedure di realizzazione e la valutazione dei progetti per riuscire ad esprimere le proprie ragioni, sebbene abbiano un interesse diretto nella vicenda. Esiste, dunque, una molteplicità di pubblico, ognuno con una propria specificità e una visione che può confliggere in tutto o in parte, oltre che con quella degli estensori della proposta o delle autorità ambientali, anche con quella degli altri gruppi. Queste problematiche non devono indurre a regolamentare o limitare i gruppi della partecipazione, anzi sono da valorizzare le possibili diverse visioni, locali o globali dei problemi.

La carenza di informazioni o informazioni fuorvianti ostacolano una partecipazione effettiva e sono la causa di reazioni e critiche alla proposta che possono anche essere eccessive perché alimentate dal dubbio

e dal sospetto. L'informazione deve essere la più ampia possibile e in diverse fasi temporali, non limitata solo alla pubblicizzazione dei progetti e degli studi di impatto. Prima della preparazione di questi, è necessario, infatti, che si abbiano incontri pubblici, materiali informativi, siti web o telefonici che possano illustrare la proposta. Occorre trovare un equilibrio nella collocazione temporale dell'informazione e la partecipazione del pubblico rispetto alla proposta di Piano o Progetto, tra una fase iniziale che permetta di retroagire con modifiche anche sostanziali e una fase di sufficiente definizione per individuare con chiarezza gli impatti.

Le caratteristiche di una effettiva partecipazione

Il modo di fare informazione ha un'influenza non secondaria sulla qualità della partecipazione: un'informazione specificatamente tecnica può essere compresa solo da una parte del pubblico; nelle direttive europee e nelle legislazioni degli stati membri si definisce uno specifico documento mirato ad assicurare l'informazione del pubblico, così detto "sintesi non tecnica". L'efficacia di tale strumento è però legata al fatto che esso sia realmente un documento non tecnico, ancorché sintetico. Nel nostro paese non sempre tale sintesi raggiunge l'obiettivo di essere un documento esplicativo, e non sempre tale lacuna trova il giusto peso nella valutazione.

L'uso di diversi mezzi di comunicazione permetterebbe, ad esempio, di raggiungere diversi settori di pubblico. La partecipazione dovrebbe essere, in particolare, assicurata a quei gruppi che normalmente non partecipano alle decisioni: minoranze, gruppi marginali o deboli. Vi sono approcci specifici e tecniche da utilizzare per effettuare la partecipazione dei "gruppi poco partecipativi": sintesi illustrate, incontri non formali, contatti diretti con le comunità locali, articoli su giornali locali.

La partecipazione del pubblico nella valutazione ambientale è finalizzata a stabilire un dialogo tra il pubblico stesso, i proponenti le opere o i Piani/Programmi e le autorità ambientali, per assicurare che nelle decisioni riguardanti l'ambiente sia presente il punto di vista delle popolazioni e che siano esplicitate le questioni localmente rilevanti. Queste problematiche non coincidono, infatti, sempre con gli obiettivi e le priorità dei proponenti o delle stesse autorità ambientali. Attraverso la partecipazione si determina di conseguenza un flusso di informazioni bidirezionali: i cittadini sono informati sulle proposte che riguardano il loro territorio e i proponenti e le autorità ambientali, acquisiscono informazioni e conoscenze sulle istanze e priorità locali. Possono così essere identificati eventuali conflitti tra le esigenze e le priorità dei proponenti e quelle delle comunità locali. Ciò costituisce la base di possibili soluzioni degli stessi conflitti e di accordi su punti comuni che contemperino gli interessi delle diverse parti.

Esiste, tuttavia, una retroazione positiva tra il livello della partecipazione e il successo ottenuto dal pubblico nel vedere accolte le proprie istanze, dove la partecipazione cresce se si è dimostrata in passato efficace.

Vi sono molte forme di partecipazione pubblica, dagli incontri pubblici, alle presentazioni con l'ausilio di filmati o foto, a presentazioni mirate a piccoli gruppi, dai rapporti stampa periodici agli uffici informazioni decentrati, dalle inchieste pubbliche ai confronti.

La partecipazione del pubblico può essere espressa a diversi gradi di intensità. In particolare, sono quattro i livelli identificati di crescente partecipazione pubblica alla valutazione:

- *informazione*: attraverso la presentazione della proposta, la pubblicazione tramite i media e la raccolta delle osservazioni del pubblico; vi è scambio d'informazioni, ma non partecipazione diretta all'elaborazione progettuale;
- *consultazione*: attraverso udienze pubbliche di presentazione e discussione; a questo livello il pubblico, sebbene informato e ascoltato, ancora non partecipa direttamente all'elaborazione della proposta;
- *pianificazione partecipata*: si svolge con commissioni consultive, gruppi di lavoro organizzati; il pubblico partecipa direttamente all'elaborazione della proposta;
- *pianificazione delegata*: con organismi delegati, commissioni e gruppi di lavoro; in questo caso è lo stesso pubblico, con un'assistenza tecnica, che elabora la proposta progettuale.

Infine, elemento essenziale di una effettiva partecipazione è rappresentato dalla retroazione che il giudizio del pubblico ha avuto sulle decisioni finali. A garanzia di ciò è necessario che nella dichiarazione finale sia esplicitato il parere del pubblico e quanto questo abbia o non influenzato, la decisione. Se questa retroazione non avviene il pubblico probabilmente non troverà più utile essere coinvolto poiché la sua partecipazione non ha avuto alcun effetto; saranno così favorite le forme di opposizione estrema o le proteste durante la stessa realizzazione dell'opera con conseguenti maggiori oneri e ritardi nell'esecuzione.

Da tali considerazioni nasce la necessità di definire una o più specifiche figure professionali che siano in grado di svolgere, ai diversi livelli, il compito di integrare le istanze del territorio nel piano o progetto. Tali figure, in parte già presenti nel processo di valutazione, ancorché spesso in modo sporadico, occasionale o spontaneo, potrebbero collocarsi in tutti e tre i livelli della dialettica della partecipazione. Le stesse dovrebbero anche avere una istituzionalizzazione, sia all'interno della procedura - ad esempio aumentando i momenti di interazione nella VIA, introducendo le fasi di scoping o di audit, o nella VAS con un recepimento efficace della direttiva 2001/42 - sia sul territorio in modo da garantire, il più possibile, una effettiva partecipazione di tutti i soggetti coinvolti.

L'ANALISI DELLA PROFESSIONALITA'

3.1 L'impianto metodologico

L'analisi e lo studio del sistema professionale relativo alle figure professionali coinvolte in processi di partecipazione finalizzati alla sostenibilità, ha previsto alcuni passaggi metodologici e tecnici finalizzati all'individuazione e alla descrizione delle figure stesse.

In particolare, è stato definito l'ambito generale di riferimento a sua volta scomposto in ambiti professionali specifici e in relativi processi lavorativi.

Tale scomposizione e strutturazione metodologica ha consentito la descrizione delle figure professionali sia relativamente ai compiti che alle competenze necessarie all'esercizio della professione stessa.

Prima di presentare gli ambiti, i processi e le figure professionali relative allo studio presentato, si ritiene utile e necessario fornire alcuni spunti metodologici funzionali ad una migliore e più efficace comprensione del campo e degli esiti del lavoro di progettazione.

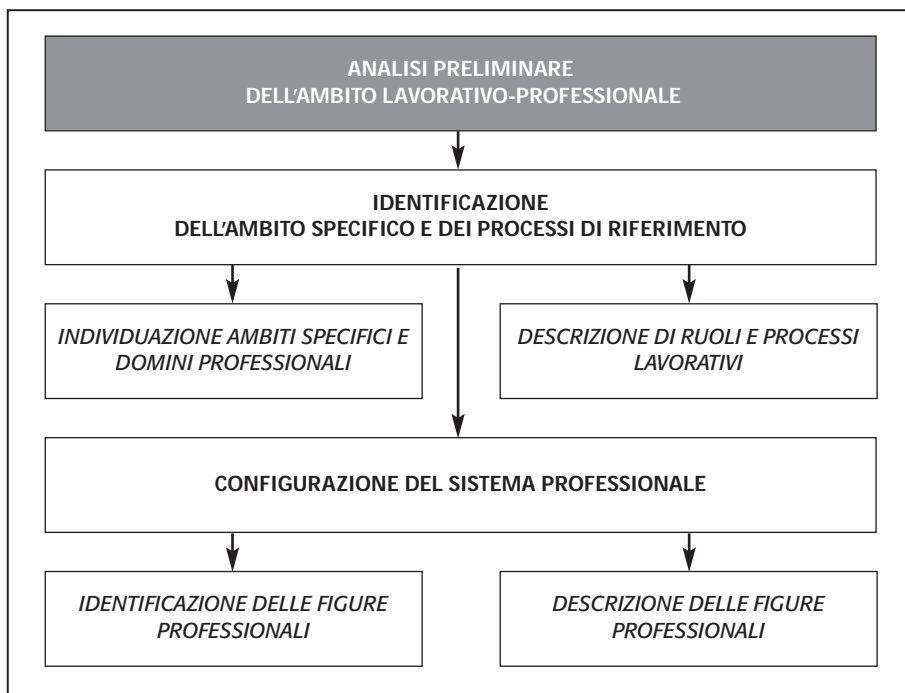
L'individuazione e la descrizione delle figure professionali delineate nella presente ricerca si sono sostanziate in un processo e in un dispositivo di analisi e progettazione strutturato in fasi tra loro consequenziali e fortemente integrate.

Le attività realizzate (fig. 3) sono state, specificamente:

- *analisi preliminare dell'ambito lavorativo-professionale*: in cui sono stati considerati i processi lavorativi caratteristici e i contesti tecnico-organizzativi tipici;
- *identificazione dell'ambito specifico e dei processi di riferimento*: in cui sono state effettuate ipotesi di lavoro su processi e domini professionali e sono stati presi in considerazione i ruoli lavorativi in essi presenti ed operanti;

- *configurazione del sistema professionale*: in cui, partendo dai ruoli lavorativi, le figure professionali di riferimento sono state identificate e descritte in termini di compiti principali, competenze professionali e aspetti istituzionali.

Fig. 3 - Ambito lavorativo-professionale



Il primo passaggio concettuale e metodologico adottato è stato dunque quello di individuare l'ambito generale di riferimento e di circoscrivere gli ambiti specifici in cui le figure professionali ipotizzate agiscono e interagiscono.

Per ambito generale si intende lo scenario lavorativo e professionale di riferimento che si sostanzia poi direttamente in ambiti di azione determinati e specialistici, funzionali alla concreta espressione delle professionalità.

Questo passaggio risulta fondamentale per comprendere appieno il contesto, le specificità e le reti di relazioni che si costruiscono e si innestano nelle identità professionali delle figure e nell'esplicazione di compiti e competenze.

Un secondo e ineludibile passaggio metodologico, fortemente connesso alla definizione degli ambiti specifici di azione delle figure professionali, è stato quello di individuare e descrivere i processi lavorativi di riferimento su cui tali figure operano ed agiscono.

L'individuazione e la descrizione dei processi lavorativi rappresenta il tassello fondamentale per l'individuazione e la mappatura dei compiti e delle competenze relativi a ciascuna figura professionale individuata.

Terza e ultima fase del processo è stata quella di configurare il sistema professionale di riferimento, analizzando e delineando le figure professionali più significative.

Le figure professionali sono state descritte in termini di compiti e competenze di riferimento nonché di riferimenti tecnici riconducibili al contesto occupazionale di riferimento e alle caratteristiche relative alle condizioni e/o alle modalità previste di inserimento, sviluppo e riconoscimento professionale.

Le attività di analisi e progettazione sono state avviate e concluse da un'équipe di ricerca, composta da esperti di settore, che ha definito assunti concettuali e metodologici di riferimento e ha permesso di individuare gli ambiti lavorativi di riferimento, le aree e i processi professionali nonché le figure professionali di riferimento e le loro relative descrizioni.

Gli esiti del lavoro dell'équipe di ricerca sono stati poi condivisi con referenti istituzionali e attori significativi dell'ambito lavorativo preso a riferimento, che hanno fornito suggerimenti e spunti di merito.

3.2 Il contesto, l'ambito specifico e i processi lavorativi di riferimento

Come precedentemente accennato, il primo passaggio metodologico funzionale all'individuazione e descrizione delle figure professionali, è stato quello relativo alla definizione dell'ambito generale e del contesto in cui tali figure si affermano e si sostanziano e in cui realizzano i propri processi lavorativi.

Il punto di partenza e, quindi, l'ambito di riferimento dell'approccio metodologico, è identificabile nei processi partecipativi connessi alla sostenibilità di un territorio, sia a livello locale che globale.

Pianificazione territoriale e programmazione degli interventi sono due polarità che si influenzano a vicenda e che nel loro insieme devono conseguire un obiettivo di economia sostenibile, in cui l'unico processo attivabile è quello locale – globale, che richiede, per essere realizzato, condizioni di condivisione e partecipazione.

Rispetto all'analisi realizzata, funzionale all'individuazione e descrizione delle figure professionali, è possibile evidenziare l'ambito generale e il contesto di riferimento in cui si attivano processi di partecipazione e possono essere identificate e descritte le figure professionali di riferimento.

*Il contesto,
l'ambito specifico
e i processi
lavorativi di
riferimento*

L'ambito generale della pianificazione territoriale e della programmazione degli interventi di riassetto del territorio si struttura in componenti e dimensioni specifiche, quali azioni di condivisione per la comprensione di questioni rilevanti, azioni di approfondimento di aspetti conflittuali, azioni di garanzia e pienezza partecipativa dei procedimenti formali, azioni di consulenza e assistenza partecipativa per integrare le diverse esigenze, nonché azioni finalizzate a recepire le istanze del territorio in termini di sostenibilità.

A fronte di ciò, è possibile inquadrare tali dimensioni in uno schema sintetico di riferimento (fig. 4).

Fig. 4 - Ambito generale di riferimento e componenti significative oggetto di studio

AMBITO GENERALE DI RIFERIMENTO	COMPONENTI SIGNIFICATIVE OGGETTO DI STUDIO
<p>PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E PROGRAMMAZIONE DEGLI INTERVENTI DI RIASSETTO DEL TERRITORIO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Azioni di condivisione su un Piano o Progetto finalizzate alla migliore comprensione delle questioni rilevanti e all'approfondimento di aspetti conflittuali per la loro risoluzione • Azioni di garanzia di completezza, trasparenza, pienezza partecipativa ed efficacia del procedimento • Azioni di consulenza e assistenza per l'individuazione di soluzioni partecipative in grado di integrare le diverse esigenze • Azioni di integrazione delle istanze del territorio nel Piano o Progetto in termini di sostenibilità

Nell'ambito della pianificazione territoriale e della programmazione degli interventi di riassetto del territorio, dunque, la novità e la complessità dei compiti e procedimenti delineati rendono opportuna la definizione di figure professionali che svolgano una funzione di crocevia attivo rispetto ai diversi aspetti non soltanto come garanti, ma anche co-

me referenti e attori della completezza, trasparenza, pienezza partecipativa ed efficacia del procedimento, non più locale, ma “locale – globale”, che sia attivo nella individuazione di soluzioni, adeguate rispetto alle molteplici esigenze, che vadano oltre la percezione locale.

*Il contesto,
l'ambito specifico
e i processi
lavorativi di
riferimento*

Il contesto o ambito generale della ricerca, è stato dunque quello relativo ai processi partecipativi, attivati a livello globale e locale, finalizzati alla sostenibilità. Tali processi, al momento attuale, appaiono spesso destrutturati malgrado siano formalmente previsti e definiti da prassi e sistemi di valutazione, quali VIA e VAS.

La partecipazione del pubblico, come provato anche dall'esperienza, permette di condividere le informazioni su un progetto o un piano, chiarire gli equivoci, avere una migliore comprensione delle questioni di rilievo e di come possono essere sviluppate nella valutazione; rende possibile individuare e approfondire gli aspetti conflittuali quando la proposta progettuale è ancora in fase iniziale.

Tuttavia, nonostante la tendenza positiva verso una maggiore partecipazione nei processi di valutazione e un miglioramento della comunicazione ambientale, gli sforzi fatti in questa direzione da parte dei promotori dei progetti e dei piani sono ancora insufficienti e le autorità pubbliche ambientali hanno speso tempo e risorse inadeguate in questa direzione, così che la problematica rimane ancora affrontata in modo insufficiente.

L'individuazione e la descrizione delle figure professionali che possono intervenire, con ruoli di garanti e referenti, nei processi di partecipazione per la sostenibilità, hanno richiesto come ulteriore passaggio logico e metodologico, quello di individuare gli ambiti professionali specifici in cui possono agire e i processi di riferimento su cui esse operano.

La riflessione iniziale, condotta dall'équipe di ricerca ha evidenziato che tali figure possono agire e muoversi sia nell'ambito di una pianificazione ambientale strategica (VAS) governata a livello pubblico-istituzionale, partecipata e condivisa, sia nella progettazione di opere e/o trasformazioni del territorio a livello locale (VIA) da parte di attori pubblici o privati.

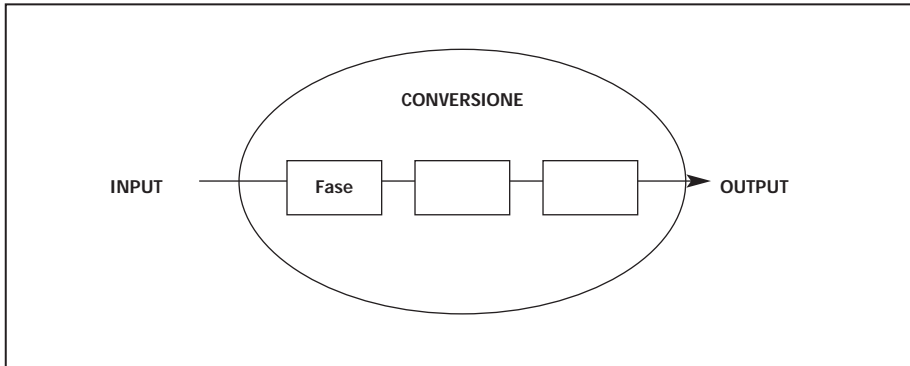
All'interno della pianificazione territoriale e della programmazione degli interventi di riassetto del territorio, sono stati individuati distinti ambiti lavorativi, a cui fanno a loro volta riferimento specifici processi di lavoro.

Per “processo lavorativo” si intende una sequenza di fasi/attività concepite, effettuate, controllate per la realizzazione di output finalizzati alla produzione ed erogazione di un prodotto/servizio.

I processi possono essere rappresentati-descritti in fasi/attività con relativi input-output (fig. 5).

*Il contesto,
l'ambito specifico
e i processi
lavorativi di
riferimento*

Fig. 5 – Fasi del Processo



All'interno del processo si identificano:

- input: di materiali, informazioni, domande da acquisire, da trasformare e a cui rispondere;
- output: prodotti, servizi, informazioni da realizzare, da erogare o da trasmettere;
- conversione: attività tecnico-lavorative da svolgere per realizzare i risultati attesi.

La conversione di input in output si realizza attraverso la combinazione congiunta di una tecnologia (in senso lato) utilizzata ed operante ed un lavoro da svolgere.

La categoria di processo consente di analizzare la professionalità come un sistema socio-tecnico, cioè un sistema le cui caratteristiche non sono determinate in modo né esclusivo dalla tecnologia, né al tempo stesso dalle caratteristiche soggettive e/o sociali dei lavoratori.

Il processo è l'oggetto ove si esercita l'attività lavorativa, può coincidere con l'ambito di responsabilità e/o costituire l'ambito entro cui sono inseriti i ruoli reali agiti, e può consentire una prima base di riferimento per identificare aree di ruoli-figure caratterizzate da una omogeneità professionale.

Il numero di processi che si realizzano nel mondo del lavoro è praticamente infinito, ed è molto numeroso anche in una singola organizzazione.

I processi fondamentali individuati hanno costituito una prima base

di riferimento per definire gli elementi di contiguità-omogeneità tra figure professionali diverse.

Si ritiene che un modello professionale che assuma a riferimento non i "ruoli lavorativi" specifici concretamente operanti (che possono riflettere esigenze tecnico-organizzative particolari e possono essere suscettibili di mutamenti anche a breve termine), ma i "processi lavorativi" (organizzativamente e professionalmente indivisi) possa costituire criterio appropriato per una formazione professionale impegnata in azioni di sviluppo e di innovazione.

Gli ambiti specifici, individuati all'interno dell'ambito di pianificazione territoriale e della programmazione degli interventi di riassetto del territorio e i processi di lavoro ad essi ascrivibili, sono sintetizzabili come rappresentato nella figura 6.

Di seguito si descrivono ambiti e processi nelle loro componenti costitutive.

□ **Gestione del processo di verifica, consultazione, condivisione e attivazione di Piani e Programmi di riassetto del territorio in ambito strategico (VAS), presentati da un'autorità pubblica (nazionale e, soprattutto, regionale) in cui l'attività pianificatoria possa essere trasformata in vantaggio per il pubblico e la cittadinanza.**

I processi lavorativi riferibili a questo ambito sono:

- *pianificazione partecipata*, processo caratterizzato da attività di individuazione preliminare e determinazione degli obiettivi di sostenibilità, dall'individuazione dei contenuti del Piano o Programma e di possibili alternative contestualmente alla definizione di indicatori ambientali;
- *attuazione*, processo caratterizzato da attività operative e realizzative per l'esecuzione del Piano o Programma.
- *monitoraggio o retroazione*, processo in cui vengono definite le caratteristiche del progetto di monitoraggio e le misure di retroazione e viene attivata la valutazione che può portare a modifiche in itinere;
- *informazione, consultazione, condivisione, coinvolgimento*, processo trasversale agli altri e presente in ciascuno di essi e nelle loro diverse fasi, in cui si attivano modalità, strumenti e azioni per il coinvolgimento del pubblico e si garantisce una programmazione partecipata.

*Il contesto,
l'ambito specifico
e i processi
lavorativi di
riferimento*

*Il contesto,
l'ambito specifico
e i processi
lavorativi di
riferimento*

Fig. 6 – Ambito professionale, ambito specifico e processi lavorativi

Ambito professionale	Ambito professionale specifico	Processi lavorativi	
Pianificazione territoriale e programmazione degli interventi per il riassetto del territorio	Gestione del processo di verifica, consultazione, condivisione e attivazione di Piani e Programmi di riassetto del territorio in ambito strategico (VAS)	• Pianificazione partecipata	INFORMAZIONE/ CONSULTAZIONE/ CONDIVISIONE/ COINVOLGIMENTO
		• Attuazione	
		• Monitoraggio e retroazione	
	Gestione del processo di verifica, consultazione, condivisione e attivazione di opere e/o trasformazioni del territorio in ambito locale (VIA)	• Scoping	INFORMAZIONE/ CONSULTAZIONE
		• Progettazione	
		• Valutazione e verifica di ottemperanza prescrizioni	
		• Monitoraggio	

- **Gestione del processo di verifica, consultazione, condivisione e attivazione di opere e/o trasformazioni del territorio in ambito locale (VIA)**, presentati da un soggetto pubblico o privato (raggruppamenti di amministrazioni comunali, comunità montane, consorzi e raggruppamenti di imprese o singole imprese) in cui le istanze e gli oggetti di negoziazione portino ad un miglioramento e ad un arricchimento del progetto presentato. I processi lavorativi riferibili a questo ambito sono:
- *scoping*, processo in cui si definiscono i termini di riferimento della valutazione;
 - *progettazione*, processo in cui si realizzano indagini conoscitive preliminari, si predispone il progetto e si verificano le eventuali alternative progettuali;

- *valutazione e verifica dell'ottemperanza delle prescrizioni*, in cui si sceglie l'opzione più compatibile e condivisa e si verifica l'ottemperanza delle prescrizioni contenute nel parere di compatibilità;
- *monitoraggio*, processo in cui si verificano la realizzazione dell'opera e gli impatti conseguenti;
- *informazione e consultazione*, processo trasversale a tutti gli altri processi in cui il pubblico e gli stakeholders vengono informati circa le ipotesi di progettazione e le attività di monitoraggio e si attivano consultazioni al fine di garantire la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti.

Il contesto, l'ambito specifico e i processi lavorativi di riferimento

Si delineano graficamente le fasi principali riferite a "Gestione del processo di verifica, consultazione, condivisione e attivazione di Piani e Programmi di riassetto del territorio in ambito strategico (VAS)" (Fig. 7-8-9).

Fig. 7 - Processo: Informazione, Consultazione e Condivisione nell'ambito del processo di Pianificazione partecipata

FASI	CARATTERISTICHE DEL PROCESSO DI INFORMAZIONE/CONSULTAZIONE/CONDIVISIONE
Individuazione preliminare e determinazione degli obiettivi di sostenibilità (bozza di Piano e/o Programma)	<ul style="list-style-type: none"> • presentazione bozza di Piano/Programma • recepimento di eventuali osservazioni • verifica obiettivi • condivisione obiettivi • eventuale modifica
Individuazione dei contenuti del Piano e/o Programma	<ul style="list-style-type: none"> • presentazione contenuti del Piano/Programma • recepimento di eventuali osservazioni
Individuazione delle possibili alternative	<ul style="list-style-type: none"> • presentazione alternative • recepimento di eventuali osservazioni
Definizione degli indicatori ambientali	<ul style="list-style-type: none"> • presentazione indicatori ambientali • recepimento di eventuali osservazioni
Individuazione misure di mitigazione e compensazione	<ul style="list-style-type: none"> • presentazione misure di mitigazione e compensazione • recepimento di eventuali osservazioni

*Il contesto,
l'ambito specifico
e i processi
lavorativi di
riferimento*

Fig. 8 - Processo: Informazione, Consultazione e Condivisione nell'ambito del processo di Attuazione

FASI	CARATTERISTICHE DEL PROCESSO DI INFORMAZIONE/CONSULTAZIONE/CONDIVISIONE
Attuazione del piano	<ul style="list-style-type: none"> • informazione, consultazione e condivisione sullo stato di attuazione del Piano/Programma • informazione, consultazione e condivisione sulle modalità attuative • informazione, consultazione e condivisione sugli obiettivi, azioni e strumenti • informazione, consultazione e condivisione sul raggiungimento degli obiettivi

Fig. 9 - Processo: Informazione, Consultazione e Condivisione nell'ambito del processo di Monitoraggio e Retroazione

FASI	CARATTERISTICHE DEL PROCESSO DI INFORMAZIONE/CONSULTAZIONE/CONDIVISIONE
Definizione del progetto di monitoraggio	<ul style="list-style-type: none"> • informazione e consultazione sugli indicatori selezionati, sui tempi e metodi del monitoraggio
Individuazione procedure per la retroazione	<ul style="list-style-type: none"> • informazione e comunicazione al pubblico • comunicazione da parte del pubblico
Valutazione del piano in itinere	<ul style="list-style-type: none"> • informazione e coinvolgimento sull'andamento degli indicatori ed il confronto con le previsioni
Eventuale retroazione/modifica del piano/programma	<ul style="list-style-type: none"> • informazione e coinvolgimento sulle eventuali modifiche del Piano/Programma • informazioni e coinvolgimento sull'andamento del monitoraggio

Si delineano graficamente le fasi principali riferite a "Gestione del processo di verifica, consultazione, condivisione e attivazione di opere e/o trasformazioni del territorio in ambito locale (VIA)" (Fig. 10-11-12-13).

*Il contesto,
l'ambito specifico
e i processi
lavorativi di
riferimento*

Fig. 10 - Processo: Informazione e Consultazione nell'ambito del processo di Scoping

FASI	CARATTERISTICHE DEL PROCESSO DI INFORMAZIONE/CONSULTAZIONE/CONDIVISIONE
Definizione termini di riferimento della valutazione	<ul style="list-style-type: none"> informazione e coinvolgimento del proponente e del pubblico sulle metodologie di valutazione e monitoraggio, sugli aspetti rilevanti dell'impatto dell'opera attraverso newsgroup, forum ecc.

Fig. 11 - Processo: Informazione e Consultazione nell'ambito del processo di Progettazione

FASI	CARATTERISTICHE DEL PROCESSO DI INFORMAZIONE/CONSULTAZIONE/CONDIVISIONE
Realizzazione di indagini conoscitive preliminari	<ul style="list-style-type: none"> informazione sui risultati delle indagini
Predisposizione del progetto	<ul style="list-style-type: none"> illustrazione del progetto e dei fattori di pressione diretti e indiretti
Sviluppo del Sia e delle alternative progettuali	<ul style="list-style-type: none"> Informazione e consultazione sullo studio di impatto ambientale, sulle possibili alternative e sulle misure di mitigazione e compensazione

*Il contesto,
l'ambito specifico
e i processi
lavorativi di
riferimento*

Fig. 12 - Processo: Informazione e Consultazione nell'ambito del processo di Valutazione e Verifica dell'ottemperanza delle prescrizioni

FASI	CARATTERISTICHE DEL PROCESSO DI INFORMAZIONE/CONSULTAZIONE/CONDIVISIONE
Scelta opzione più compatibile e condivisa	Informazione, consultazione e condivisione della valutazione di compatibilità
Verifica dell'ottemperanza delle prescrizioni contenute nel parere di compatibilità	Informazione sull'ottemperanza delle prescrizioni contenute nel parere di compatibilità

Fig. 13 - Processo: Informazione e Consultazione nell'ambito del processo di Monitoraggio

FASI	CARATTERISTICHE DEL PROCESSO DI INFORMAZIONE/CONSULTAZIONE/CONDIVISIONE
Verifica realizzazione dell'opera	Informazione sulle fasi e sui tempi di realizzazione dell'opera
Verifica degli impatti conseguenti	Informazione sull'andamento del monitoraggio e corrispondenza delle previsioni

3.3 Le aree e le figure professionali

L'individuazione dell'ambito lavorativo e dei processi in esso attivi, hanno permesso di delineare l'area professionale all'interno della quale individuare le figure professionali di riferimento.

Concetto e criterio di riferimento per la rappresentazione del sistema professionale è l' "area professionale".

E' esperienza comune che nelle situazioni lavorative si vengono a configurare aree di cooperazione interprofessionale nelle quali persone che ricoprono ruoli lavorativi diversi collaborano, comunicano, imparano e si influenzano a vicenda.

Più in generale le situazioni lavorative rilevano l'esistenza di elementi di contiguità e di omogeneità tra ruoli-figure anche a diversi livelli di professionalità e/o a differenti ambiti di specializzazione e/o collocate in funzioni organizzative differenti e/o operanti in settori produttivi diversi, che ren-

dono possibile prefigurare insiemi più ampi (famiglie) dalle caratteristiche professionali e formative comuni.

Ad esempio, esistono una pluralità di figure che operano nell'ambito dell'informatica: operatore, analista, programmatore, sistemista, ecc.; riflettono ruoli diversi, ma caratterizzati da una comune formazione di base, eventualmente integrata da corsi di specializzazione. Inoltre, lo sviluppo professionale di una persona può realizzarsi passando da un ruolo più semplice ad uno più complesso, nella stessa azienda o in altre imprese di settore diverso, o anche passando all'attività professionale autonoma, rimanendo comunque sempre all'interno della stessa "area" professionale.

L'idea di "area professionale" intende riferirsi a tali insiemi-gruppi-famiglie di figure professionali, operanti a diversi livelli di professionalità e/o ambiti di specializzazione e caratterizzate da competenze professionali di base omogenee.

L'area professionale così come prefigurata non è solo un livello di organizzazione e un criterio ordinatore delle figure professionali.

Di fronte a scenari sempre più complessi e mutevoli la configurazione di aree professionali delinea quadri descrittivi e interpretativi che possono consentire di:

- selezionare, scegliere e connotare gli ambiti lavorativi che si intendono prendere in esame: aree professionali e non genericamente i settori, i comparti, le aziende;
- fare riferimento a sistemi professionali omogenei, e relativamente stabili, cui tralasciare analisi, valutazioni e interventi: aree-figure professionali e non semplicisticamente ambiti occupazionali e ruoli lavorativi eterogenei;
- collocare i cambiamenti in corso e le competenze professionali da formare: aree-figure come baricentri cui ricondurre trasformazioni necessarie, ruoli da formare, competenze richieste;
- rappresentare per le persone l'area dell'identità e sviluppo professionale: che non varia pur cambiando occupazione, azienda, collocazione organizzativa, forma del rapporto di lavoro.

Con l'assunzione del criterio di Area Professionale una figura professionale della stessa area può ritrovarsi collocata strutturalmente in modo diverso in sistemi organizzativi diversi.

Nell'ambito delle Studio oggetto della presente trattazione, è stato possibile rappresentare l'area professionale di riferimento (fig. 14).

Successivamente alla individuazione e configurazione dell'area professionale relativa all'ambito della pianificazione territoriale e della programmazione degli interventi per il riassetto del territorio, sono state individuate e delineate le "figure professionali" più significative.

Fig. 14 - Area professionale

AREA PROFESSIONALE "GESTIONE DELL'INFORMAZIONE E DELLA PARTECIPAZIONE NELL'AMBITO DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E PROGRAMMAZIONE DEGLI INTERVENTI PER IL RIASSETTO DEL TERRITORIO"	
Ambiti professionali specifici	Processi
Gestione del processo di verifica, consultazione, condivisione e attivazione di Piani e Programmi di riassetto del territorio in ambito strategico (VAS)	Informazione, consultazione, condivisione e coinvolgimento nell'ambito dei processi di: <ul style="list-style-type: none"> • pianificazione partecipata • attuazione • monitoraggio e retroazione
Gestione del processo di verifica, consultazione, condivisione e attivazione di opere e/o trasformazioni del territorio in ambito locale (VIA)	Informazione e consultazione nell'ambito dei processi di: <ul style="list-style-type: none"> • scoping • progettazione • valutazione e verifica di ottemperanza prescrizioni • monitoraggio

Un modello professionale che assuma a riferimento non i "ruoli lavorativi" specifici concretamente operanti (che possono riflettere esigenze tecnico-organizzative particolari e possono essere suscettibili di mutamenti anche a breve termine), ma i "processi lavorativi" (organizzativamente e professionalmente indivisi) può costituire criterio appropriato per una formazione professionale impegnata in azioni di sviluppo e di innovazione.

In tale prospettiva risulta appropriato delineare ed assumere a riferimento *figure professionali* intese come:

- *insieme di ruoli*
- *operanti su "processi lavorativi" simili* (ambito e oggetto di lavoro)
- *connotati da "competenze professionali" omogenee* (conoscenze, capacità, aspetti valoriali e comportamentali)

Così ruoli che agiscono su processi lavorativi simili e risultano essere caratterizzati da competenze della stessa natura possono essere raggruppati in una unica figura professionale.

Ad esempio, i ruoli di "addetto registrazione contabile" - "addetto al-

la prima nota" - "addetto al rimborso spese" - ecc., diversi non solo per denominazione, ma forse anche per relazioni e responsabilità, possono essere raggruppati nella medesima figura di "operatore amministrativo-contabile" perché coinvolti in processi simili e caratterizzati da competenze professionali analoghe.

Allo stesso modo, l'infermiere "addetto al reparto" - "di sala operatoria" - "addetto al laboratorio di analisi" - ecc., pur caratterizzati verosimilmente da attività, relazioni e responsabilità differenti, possono essere raggruppati nell'unica figura professionale di "infermiere professionale", essendo sostanzialmente simili i processi operativi di riferimento, le competenze necessarie e forse la stessa formazione di base certificata.

La figura professionale rappresenta un "idealtipo", un ruolo professionale "virtuale" che si estrinseca in diversi ruoli lavorativi reali agiti.

Componenti fondanti della figura professionale vengono ad essere:

- i *compiti principali* relativi alla realizzazione, controllo e sviluppo dei processi lavorativi di riferimento articolabili in:
 - *compiti di "trasformazione"*: finalizzati alla realizzazione dei processi;
 - *compiti di "coordinamento-controllo"*: finalizzati a regolare i processi e ad assicurare integrazione tra attività e processi diversi;
 - *compiti di "mantenimento-innovazione"*: finalizzati a ripristinare, adeguare, sviluppare prodotti/servizi-metodologie-risorse dei processi.
- le *competenze professionali* necessarie per svolgere i compiti e migliorare le prestazioni lavorative articolabili in:
 - *"conoscenze"*: riferite alle discipline scientifiche, alle tecniche ed ai saperi organizzativi di riferimento dell'attività professionale;
 - *"capacità"*: riferite ai processi cognitivi e relazionali che consentono di produrre un comportamento professionale ed una prestazione lavorativa.
- *gli aspetti valoriali e comportamentali*

Altro aspetto connotativo della figura professionale è dato dagli *aspetti istituzionali* relativi alle condizioni e/o modalità previste di inserimento, sviluppo, e riconoscimento professionale e quindi ad aspetti relativi a:

- *formazione scolastica – corsi professionali;*
- *esperienza – percorsi professionali;*
- *sviluppo professionale – iter di carriera;*
- *associazione professionale di riferimento.*

Le componenti fondanti della figura professionale vengono riprese e più dettagliatamente articolate nel paragrafo 3.4.

3.4 La descrizione delle figure professionali

Successivamente alla individuazione dell'area professionale e dei processi ad essa collegati, si è proceduto alla mappatura del sistema professionale di riferimento e alla descrizione delle figure professionali più significative e rappresentative dell'ambito di riferimento.

Le figure sono state descritte in base ai seguenti elementi:

- denominazione*: costituisce elemento di identificazione della figura professionale rispetto all'area professionale di riferimento.
- profilo sintetico*: esprime sinteticamente le finalità della figura professionale e le principali attività che la contraddistinguono.
- processo lavorativo*: è l'oggetto ove si esercita l'attività lavorativa e professionale.
- ruoli lavorativi*: sono i ruoli agiti, così come generalmente denominati nelle realtà lavorative e riferibili alla figura professionale.
- contesti occupazionali/organizzativi*: sono le situazioni occupazionali e organizzative in cui si estrinseca l'attività lavorativa e professionale.
- compiti lavorativi*: sono le attività prevalenti e rilevanti per la figura professionale e riflettono i relativi risultati e responsabilità attesi. I compiti si suddividono in:
 - *compiti di "trasformazione"*: finalizzati alla realizzazione operativa dei processi di riferimento;
 - *compiti di "coordinamento e controllo"*: finalizzati a controllare-regolare il processo e ad assicurare integrazione tra attività-processi diversi;
 - *compiti di "mantenimento-innovazione"*: finalizzati a ripristinare, adeguare e sviluppare prodotti, servizi, metodologie e risorse.
- competenze professionali*: sono l'insieme integrato di conoscenze, capacità e atteggiamenti ritenuti necessari per esercitare adeguatamente e responsabilmente ruoli lavorativi relativi alla figura professionale.

Si è fatto riferimento ai seguenti tipi di competenze:

*La descrizione
delle figure
professionali*

- *“conoscenze”* relative alle discipline scientifiche, alle tecniche ed ai saperi organizzativi di riferimento dell'attività professionale articolate in:
 - *Conoscenze “teoriche”* relative alle aree e contenuti disciplinari così come sono normalmente codificati; possono riguardare discipline quali fisica, chimica, scienze naturali, merceologia, economia, psicologia, diritto, informatica ecc.); nello specifico di un progetto ambientale risulta fondamentale possedere un approccio sistemico alla realtà (una conoscenza dei processi di interazione entro e tra i sistemi) e un approccio alla complessità (attraverso i concetti di limite, irreversibilità, unicità dei fenomeni), così come muoversi nella direzione di una costruzione delle conoscenze in termini di interdisciplinarietà e trasversalità.
 - *Conoscenze “tecniche”* relative alle metodologie, tecniche e modalità di esercizio dell'attività professionale; possono riguardare: metodologie specifiche di lavorazione, procedure gestionali e operative, programmi applicativi di trattamento delle informazioni, uso di supporti strumentali, materiali e documenti utilizzati, ecc.); da questo punto di vista e trattandosi di un progetto ambientale si configura particolarmente importante possedere conoscenze specifiche dell'attività lavorativa, che siano specialistiche ma non settoriali.
 - *Conoscenze “organizzative”* relative al contesto organizzativo entro cui si realizza l'attività professionale; possono riguardare: organizzazione aziendale, sistemi di gestione, mercati di riferimento, prodotti e/o servizi, norme e standard di riferimento, ecc.; la conoscenza del processo e la conoscenza del contesto (conoscere l'integrazione a monte e a valle dei processi produttivi e l'importanza del contesto nella determinazione del significato specifico dei fenomeni), le interconnessioni tra differenti aree e processi e la valutazione degli impatti ambientali si dimostrano cruciali nello specifico di un progetto ambientale.
- *“capacità”*: relative ai processi cognitivi e relazionali che consentono di produrre un comportamento professionale ed una prestazione lavorativa. Capacità articolate in:
 - *capacità “cognitive”* relative ai processi elaborativi, decisionali e attuativi; possono riguardare: acquisizione ed elaborazio-

ne delle informazioni, analisi e diagnosi dei problemi, assunzione e soluzione dei problemi, presa di decisione, modalità di apprendimento, ecc.; capacità cognitive specifiche di un progetto ambientale riguardano, inoltre, la capacità di affrontare i problemi ambientali in un'ottica di previsione e prevenzione e l'acquisizione del principio di precauzione.

- *capacità "relazionali"* relative alla gestione delle relazioni professionali nell'ambito del sistema di rapporti entro cui si esplica l'attività; possono riguardare aspetti relativi a: comunicare, lavorare in gruppo, negoziare, cooperare, motivare, ecc.;

- *"atteggiamenti"* relativi ai comportamenti professionali possono riguardare: orientamento al risultato, motivazioni al lavoro, identità professionale e caratteristiche personali e valoriali quali la disponibilità, l'affidabilità, la flessibilità, l'iniziativa, l'autostima. Particolarmente significativo quando si tratta di un progetto ambientale risulta la sensibilità ai principi del rispetto dell'ambiente (etica della solidarietà di specie) e la consapevolezza dei valori sottesi alle scelte (esplicitazione dei valori).

□ *aspetti istituzionali*: sono le caratteristiche relative alle condizioni e/o modalità previste di inserimento, sviluppo, riconoscimento professionale.

Si è fatto riferimento ai seguenti aspetti:

- *formazione scolastica-corsi professionali*: tipo di formazione scolastica e formativa riconducibile alla figura professionale;
- *esperienza-percorsi professionali*: eventuali figure/percorsi professionali che possono evolvere nella figura professionale di riferimento;
- *sviluppo professionale-iter di carriera*: possibile evoluzione professionale della figura;
- *associazioni professionali di riferimento*: eventuali associazioni di categoria o datoriali, a cui la figura professionale può fare riferimento.

A fronte di tali riflessioni, sono state descritte le seguenti figure professionali:

□ **Garante dell'informazione partecipata** che tiene i rapporti con il territorio occupandosi dell'informazione e del coinvolgimento dei referenti sociali, economici ed istituzionali di riferimento, favorendo l'informazione e la consultazione su Piani e Programmi di

riassetto del territorio in ambito strategico (VAS) e opere e/o trasformazioni del territorio in ambito locale (VIA), partecipando anche alla loro istruttoria.

*La descrizione
delle figure
professionali*

- Referente della partecipazione locale** che interagisce con i rappresentanti del Progetto, con l'Autorità ambientale e con i portatori di interesse locali proponendo modifiche rappresentative delle esigenze presenti nel territorio e conseguendo un risultato progettuale condiviso, integrativo delle istanze e delle proposte.

- Esperto d'impresa dei rapporti con le istituzioni pubbliche e della partecipazione locale per lo sviluppo sostenibile** che partecipa alla redazione del Progetto, tenendo conto degli interessi e delle esigenze presenti nel territorio e conseguendo un risultato progettuale condiviso, funzionale sia alle istanze aziendali, nel quadro dello sviluppo sostenibile, che alle posizioni di altri interlocutori presenti sul territorio.

3.4.1 Garante dell'informazione partecipata

PROFILO SINTETICO

Tiene i rapporti con il territorio occupandosi dell'informazione e del coinvolgimento dei referenti sociali, economici ed istituzionali di riferimento, favorendo l'informazione e la consultazione su Piani e Programmi di riassetto del territorio in ambito strategico (VAS) e Opere e/o trasformazioni del territorio in ambito locale (VIA). Partecipa all'istruttoria e al parere della VAS e della VIA.

PROCESSO LAVORATIVO

Informazione, consultazione e coinvolgimento del pubblico su Piani e Programmi di riassetto del territorio in ambito strategico (VAS) e Opere e/o trasformazioni del territorio in ambito locale (VIA)

CONTESTI OCCUPAZIONALI/ORGANIZZATIVI

- Autorità ambientale nazionale e regionale

COMPITI LAVORATIVI

*Garante
dell'informazione
partecipata*

- Partecipa all'istruttoria e al parere della VAS e della VIA.
- Informa e consulta sul Piano VAS e sulle Opere e/o trasformazioni del territorio in ambito locale (VIA) i referenti istituzionali e gli attori di riferimento (ANCI e singoli Comuni, UPI e singole Province, UNCEM e singole Comunità Montane, Consorzi intercomunali, Associazioni ambientaliste, Associazioni dei Consumatori, parti sociali, Comitati ecc.) attraverso modalità diversificate in modo da ottenere il massimo della rappresentatività della risposta sul territorio.
- Interagisce con gli attori membri della Commissione in modo da integrare nel Piano e/o nel Progetto le esigenze ambientali e territoriali.
- Garantisce gli equilibri eco-sistemici del territorio anche non esplicitamente espressi dagli interessi sociali ed economici locali, curando comunque gli obiettivi di sviluppo sostenibile.
- Organizza e gestisce dibattiti pubblici, gruppi di pilotaggio, gruppi di controllo, comitati consultivi o interviste, selezionando la modalità di consultazione più appropriata per un dato Piano, Programma e/o Progetto, utilizzando anche altre esperienze nazionali e internazionali ritenute significative.
- Produce la documentazione della sua attività di consultazione nelle varie fasi, curando anche i processi di retroazione.
- Gestisce situazioni conflittuali, proponendo sintesi propositive.
- Informa la stampa e gli organi di informazione circa le strategie e gli indirizzi condivisi.
- Cura la definizione delle modalità di pubblicizzazione e promozione delle iniziative di informazione e consultazione.
- Stabilisce date e intervalli di tempo destinati alle consultazioni, raccogliendo pareri e fornendo sintesi.
- Garantisce un'efficace divulgazione sia mediante pubblici avvisi che individualmente a seconda dei casi.
- Mette al corrente della decisione, il pubblico e le istituzioni interessate.
- Richiede e raccoglie, se necessario, commenti scritti sulle proposte.
- Divulga le informazioni sui risultati finali della procedura di valutazione attraverso le modalità più appropriate in base al Piano, Programma e/o Progetto (pubblicazioni di carattere informativo, annunci in pubblicazioni governative o su siti web governativi, annunci sul servizio radiofonico e televisivo, inclusione in cataloghi di informazione ambientale).

COMPETENZE PROFESSIONALI

- Conosce elementi di psicologia e tecniche di comunicazione.
- Conosce le principali teorie della consultazione e del coinvolgimento sulle dinamiche ambientali.
- Conosce la normativa e le procedure ambientali, in particolare relative alla VAS e alla VIA.
- Conosce i contenuti della valutazione ambientale strategica e della valutazione di impatto ambientale.
- Conosce i referenti e gli attori sociali, istituzionali e territoriali che intervengono nella realizzazione di Piani e Programmi di riassetto del territorio in ambito strategico (VAS) e progetti (VIA)
- Conosce esperienze significative in campo nazionale ed internazionale relative ai processi di valutazione ambientale e alle relative dinamiche partecipative.
- Sa utilizzare tecniche di relazione interpersonale con i diversi target e situazioni in modo tale da ottenere i migliori risultati in termini di sviluppo sostenibile
- Sa utilizzare tecniche di comunicazione in modo tale da ottenere i migliori risultati in termini di sviluppo sostenibile
- Sa impiegare i diversi media in relazione ai target per svolgere efficacemente il proprio ruolo
- Sa orientare l'evoluzione di comportamenti socio-economici e responsabili orientati alla sostenibilità
- Sa garantire l'informazione e la trasparenza

	ASPETTI ISTITUZIONALI
FORMAZIONE SCOLASTICA CORSI PROFESSIONALI	<ul style="list-style-type: none">• Laurea (preferibilmente in discipline scientifiche, economiche e di pianificazione territoriale) con preferenza per i corsi di laurea attinenti alla VAS e alla VIA.• Master in discipline attinenti alle attività pianificatorie relative alla VAS e alla VIA.
ESPERIENZA PERCORSI PROFESSIONALI	<ul style="list-style-type: none">• Esperienza decennale all'interno di istituzioni del settore ambientale (enti ambientali, assessorati e servizi regionali e/o nazionali ambientali) e nelle professioni concernenti l'analisi e la valutazione del territorio e dell'ambiente (urbanisti, pianificatori, geologi, biologi, naturalisti, ingegneri ambientali, etc.).
ASSOCIAZIONI PROFESSIONALI DI RIFERIMENTO	<ul style="list-style-type: none">• Ordini professionali e associazioni scientifico tecniche di settore.

*Garante
dell'informazione
partecipata*

*Referente della
partecipazione
locale*

3.4.2 Referente della partecipazione locale

PROFILO SINTETICO

Interagisce con i rappresentanti del Progetto e dell’Autorità ambientale e con i portatori di interesse locali, proponendo modifiche rappresentative delle esigenze presenti nel territorio. Conseguo un risultato progettuale integrativo delle istanze e delle proposte, quindi condiviso.

PROFILO LAVORATIVO

Informazione, coinvolgimento, consultazione e condivisione riguardo a opere e/o a trasformazioni del territorio in ambito locale (VIA).

CONTESTI OCCUPAZIONALI/ORGANIZZATIVI

Amministrazioni locali e regionali

COMPITI LAVORATIVI

*Referente della
partecipazione
locale*

- Agisce a favore degli obiettivi di sviluppo sostenibile, in coerenza con le istanze locali che hanno determinato la sua nomina.
- Interagisce con le istituzioni e i portatori di interesse locali allo scopo di individuare soluzioni progettuali condivise orientate allo sviluppo sostenibile.
- Propone all'Amministrazione regionale modifiche anche sostanziali e soluzioni relative al Progetto che conseguano obiettivi di sviluppo sostenibile.
- Organizza la partecipazione dei portatori di interesse locali e la valorizza in sede istituzionale.
- Informa e consulta sul Progetto sottoposto a VIA nazionale e/o regionale i referenti istituzionali e gli attori di riferimento (ANCI e singoli Comuni, UPI e singole Province, UNCEM e singole Comunità Montane, Consorzi intercomunali, Associazioni ambientaliste, Associazioni dei Consumatori, parti sociali, Comitati, ecc.) attraverso modalità diversificate in modo da ottenere il massimo della rappresentatività della risposta sul territorio.
- Produce la documentazione della sua attività di informazione e consultazione nelle varie fasi curando anche i processi di retroazione.
- Gestisce situazioni conflittuali raccogliendo dati e informazioni funzionali alla definizione di ambiti di condivisione e confronto tra i diversi soggetti coinvolti, proponendo sintesi propositive orientate agli obiettivi di sviluppo sostenibile.
- Gestisce le relazioni con i media e sviluppa rapporti autonomi con la stampa, scegliendo i canali più opportuni e assicurando la trasparenza e la completezza delle informazioni.
- Cura in particolare l'informazione circa il possibile conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, in coerenza con le esigenze del territorio.
- Intrattiene i rapporti con i livelli istituzionali nazionali, regionali e locali sia di governo che di rappresentanza.
- Identifica e interagisce con i soggetti ritenuti più funzionali al processo di informazione, consultazione, coinvolgimento e condivisione.

COMPETENZE PROFESSIONALI

- Conosce elementi di psicologia, processi di comunicazione, dinamiche relazionali e conflitti.
- Conosce i processi di monitoraggio e valutazione delle dinamiche sociali e dei conflitti.
- Conosce le principali teorie della consultazione e del coinvolgimento sulle dinamiche ambientali.
- Conosce elementi fondanti della normativa VIA.
- Conosce i referenti e gli attori sociali, istituzionali e territoriali che intervengono nella realizzazione di Progetti (VIA).
- Conosce esperienze significative in campo nazionale ed internazionale relative ai processi di valutazione ambientale e alle relative dinamiche partecipative.
- Conosce pienamente il territorio e le sue problematiche sociali, economiche e ambientali.
- Sa impiegare le tecniche più efficaci per la gestione delle dinamiche di gruppo in modo tale da ottenere i migliori risultati in termini di sviluppo sostenibile
- Sa applicare tecniche di gestione dei conflitti in modo tale da ottenere i migliori risultati in termini di sviluppo sostenibile
- Sa applicare tecniche di consultazione e coinvolgimento sulle dinamiche ambientali.
- Sa utilizzare tecniche di relazione interpersonale con i diversi target / situazioni in modo tale da ottenere i migliori risultati in termini di sviluppo sostenibile
- Sa utilizzare tecniche di comunicazione in modo tale da ottenere i migliori risultati in termini di sviluppo sostenibile
- Sa impiegare i diversi media in relazione ai target
- Sa orientare l'evoluzione di comportamenti socio-economici responsabili orientati alla sostenibilità
- Sa garantire l'informazione e la trasparenza

	ASPETTI ISTITUZIONALI
FORMAZIONE SCOLASTICA CORSI PROFESSIONALI	<ul style="list-style-type: none">• Pur esulando da uno specifico curriculum di studi, sarebbe preferibile il possesso di una Laurea.• Master di 1° livello
ESPERIENZA PERCORSI PROFESSIONALI	<ul style="list-style-type: none">• Esperienza come amministratore locale o come operatore economico, responsabile associativo o portatore di esperienze e responsabilità analoghe che lo rendono riconoscibile dalla popolazione.

Referente della partecipazione locale

3.4.3 Esperto d'impresa dei rapporti con le istituzioni pubbliche e della partecipazione locale per lo sviluppo sostenibile

PROFILO SINTETICO

Partecipa alla redazione del Progetto tenendo conto degli interessi e delle esigenze presenti nel territorio. Conseguisce un risultato progettuale condiviso, funzionale sia alle istanze aziendali, nel quadro dello sviluppo sostenibile, che alle posizioni di altri interlocutori presenti sul territorio. Interagisce con l'Autorità ambientale, con il Referente della partecipazione locale e con i portatori di interesse locali.

PROFILO LAVORATIVO

Informazione, coinvolgimento nella progettazione, consultazione dei portatori di interessi e condivisione riguardo a opere e/o a trasformazioni del territorio in ambito locale (VIA).

CONTESTI OCCUPAZIONALI/ORGANIZZATIVI

Aziende private del settore ambientale di medio-grandi dimensioni

COMPITI LAVORATIVI

- Tiene conto degli obiettivi di sviluppo sostenibile del territorio ai quali si finalizza il progetto, in coerenza con le istanze aziendali e con la funzionalità del progetto presentato.
- Partecipa al gruppo di progettazione e propone modalità e soluzioni organizzative, funzionali e produttive che facilitino l'approvazione del progetto a livello locale ai fini dello sviluppo sostenibile.
- Diffonde il concetto di sviluppo sostenibile all'interno dell'azienda, verificandone la corretta applicazione e garantendo le condizioni perché esso venga rispettato in sede di condivisione territoriale locale
- Contribuisce a definire obiettivi, destinatari e programmi dell'azienda orientati allo sviluppo sostenibile e funzionali alla condivisione del progetto in sede di partecipazione locale
- Gestisce i rapporti con gli Enti locali, con le associazioni e con il referente della partecipazione locale per facilitare e avviare il processo di informazione e condivisione del progetto
- Intrattiene i rapporti con i livelli istituzionali nazionali, regionali e locali di partecipazione locale.
- Interagisce con le istituzioni e i portatori di interesse locali allo scopo di individuare soluzioni progettuali condivise, funzionali all'azienda e orientate allo sviluppo sostenibile.
- Propone agli interlocutori della partecipazione locale, modifiche anche sostanziali e soluzioni relative al Progetto che conseguano obiettivi di sviluppo sostenibile tenendo conto anche degli interessi aziendali.
- Riesamina il progetto insieme alla Direzione aziendale in funzione degli esiti del processo di partecipazione locale, finalizzandone gli obiettivi e le caratteristiche agli indicatori condivisi dalla maggioranza ai fini del consenso locale.
- Introduce innovazioni e miglioramenti al progetto, definendo nuovi parametri di riferimento e nuovi standard necessari a garantire la condivisione a livello locale e il rispetto e la tutela dell'ambiente di riferimento in chiave sostenibile.
- Identifica e interagisce con i soggetti ritenuti più funzionali al processo di informazione e condivisione e sviluppa azioni mirate per rendere il progetto condivisibile e approvabile.
- Svolge attività di reporting e monitoraggio sul processo di condivisione attivato all'interno dei tavoli di partecipazione locale.
- Gestisce situazioni conflittuali, proponendo azioni propositive, in base alle modifiche apportate al progetto, orientate agli obiettivi di sviluppo sostenibile e alla condivisione di obiettivi e risultati in chiave di sviluppo sostenibile

*Esperto d'impresa
dei rapporti con
le istituzioni
pubbliche e della
partecipazione
locale per lo
sviluppo
sostenibile*

COMPETENZE PROFESSIONALI

- Conosce elementi di psicologia, forme e modalità relative a processi di comunicazione, dinamiche relazionali e conflitti.
- Conosce le normative in materia di ambiente, territorio, fonti energetiche alternative.
- Conosce le principali teorie della consultazione e del coinvolgimento sulle dinamiche ambientali.
- Conosce elementi fondanti della normativa VIA.
- Conosce i referenti e gli attori sociali, istituzionali e territoriali che intervengono nella realizzazione di Progetti (VIA).
- Conosce esperienze significative in campo nazionale ed internazionale relative ai processi di valutazione ambientale e alle relative dinamiche partecipative.
- Conosce il territorio e le sue problematiche sociali, economiche e ambientali.
- Sa impiegare le tecniche più efficaci per la gestione delle dinamiche di gruppo.
- Sa applicare tecniche di gestione dei conflitti in modo tale da ottenere i migliori risultati per l'impresa e in funzione dello sviluppo sostenibile.
- E' in grado di monitorare e valutare le dinamiche sociali e i conflitti.
- Sa utilizzare tecniche di relazione interpersonale con i diversi destinatari sociali/situazioni in modo tale da ottenere i migliori risultati per l'impresa in termini di sviluppo sostenibile.
- Sa gestire relazioni con interlocutori e referenti esterni (Enti locali e centrali).
- Sa risolvere problemi individuando le soluzioni operative ed organizzative più efficaci.
- Sa utilizzare tecniche di comunicazione e i diversi media in modo tale da ottenere i migliori risultati per l'impresa in termini di sviluppo sostenibile.
- E' consapevole dei principi dello sviluppo sostenibile e delle scelte connesse.
- E' consapevole dell'importanza dei processi di comunicazione, informazione e condivisione per lo sviluppo sostenibile

	ASPETTI ISTITUZIONALI
FORMAZIONE SCOLASTICA CORSI PROFESSIONALI	<ul style="list-style-type: none"> • Laurea. • Master di 1° livello
ESPERIENZA PERCORSI PROFESSIONALI	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabile gestione ambientale. • Garante della partecipazione locale.

*Esperto d'impresa
dei rapporti con
le istituzioni
pubbliche e della
partecipazione
locale per lo
sviluppo
sostenibile*

STUDIO DEI CASI

4.1 Alcune note introduttive

Nell'ambito della ricerca sono stati individuati alcuni casi di studio che costituiscono rappresentazioni pratiche di come le dinamiche partecipative possono influire attivamente sui processi di problem solving e di decision making associati alla sostenibilità e alle politiche ambientali.

Prima di presentare dettagliatamente i quattro casi di studio, si ritiene opportuno accennare attraverso quale finalità e con quale approccio metodologico essi sono stati individuati e presentati.

I casi scelti sono assai diversi tra loro e si inseriscono all'interno di una realtà di importanza cruciale per i processi decisionali in campo ambientale.

La loro scelta ha seguito il criterio della significatività e non della esautività, essendo finalizzata a fornire spunti di riflessione e non, viceversa, sostegno scientifico ad ipotesi metodologiche.

Partendo da questi assunti di merito, l'individuazione e la descrizione dei casi di studio è stata finalizzata a:

- fornire supporti esemplificativi alla riflessione teorica, evidenziando quanto le dinamiche partecipative e i conflitti relazionali associati ai processi decisionali in tema ambientale, influiscano sui processi realizzativi e sugli impatti delle scelte politiche ed istituzionali in tema ambientale;
- segnalare le molteplici e diversificate risultanze che le dinamiche partecipative e di condivisione partecipata delle decisioni possono generare, con effetti sul contesto socio-economico ed istituzionale di riferimento;
- verificare la presenza e le modalità attraverso cui gli attori coinvolti possono agevolare e facilitare il processo partecipativo, valorizzando le differenze e favorendo dinamiche di comunicazione, condivisione e accordo tra soggetti con finalità e obiettivi differenziati.

I casi di studio sono stati descritti direttamente dagli attori che han-

no partecipato attivamente al processo partecipativo con particolare riferimento al contesto, agli attori, ai conflitti e ai punti di forza e di debolezza delle dinamiche e dei processi avviati.

La trascrizione dei casi ha risposto alle domande "che cosa", "chi", "dove", "come" e "perché" e, attraverso la narrazione di un fenomeno, ha consentito l'acquisizione di spunti di riflessione sulle dinamiche relazionali e sul funzionamento del fenomeno stesso.

L'intento non è stato quello di verificare delle ipotesi di ricerca, né quello di effettuare una semplice descrizione della realtà indagata, bensì di pervenire ad una comprensione strutturata del fenomeno, in grado di fornire elementi per la riflessione sulle figure professionali individuate dalla ricerca. Il procedimento di indagine attivato nello studio di caso ha mantenuto una natura articolata e flessibile.

I casi sono stati individuati e descritti in base ad alcuni criteri:

- prendere in considerazione solo quelli già conclusi, indipendentemente dall'esito, per poter meglio verificare, a distanza di tempo, le ricadute dell'impatto partecipativo, spegnendo un approccio troppo emotivo all'evento analizzato, potendo disporre di una maggiore esplicitazione delle dinamiche e degli interessi in gioco;
- evidenziare le caratteristiche distintive e peculiari del fenomeno preso in esame;
- osservare i particolari e le componenti di funzionamento del caso indagato, cercando di analizzarlo nei suoi aspetti impliciti ed espliciti.

Al fine di poter meglio definire le figure professionali e verificare la loro applicabilità e riproducibilità nel contesto locale e nazionale, sono stati individuati alcuni indicatori sintetici, scelti e selezionati in relazione a due dimensioni analitiche:

- *dimensione di processo* riferibile alle modalità funzionali, (logistiche, tecniche e strumentali) attraverso cui il fenomeno si è realizzato, alle caratteristiche e allo "spessore" (profondità dell'impegno) di funzionamento del processo attivato, alla tipologia e alle caratteristiche delle figure coinvolte, al ruolo degli attori istituzionali e dei referenti locali (pubblici e privati), all'ambito e alle dimensioni contestuali (locale, nazionale ecc.) e alle caratteristiche delle relazioni attivate (formali, non formali, regolate da accordi e protocolli);
- *dimensione di risultato* riferito all'output intermedio e finale conseguito, alle criticità e alle varianze evidenziate, al livello di partecipazione e soddisfazione degli attori coinvolti, agli elementi di successo e all'impatto sul contesto di riferimento (in termini di processi, opinione pubblica, modalità di relazione, costituzione di società consortili, indotto ecc.).

In particolare, sono stati individuati quattro casi di studio (fig.15):

*Alcune note
introduttive*

Fig. 15 - Casi studio a confronto

CASO	DIMENSIONE DI PROCESSO	DIMENSIONE DI RISULTATO
Caso ENEL La Spezia	Dinamica partecipativa a livello popolare	Impatto sulle decisioni istituzionali
Caso Fortore energia	Dinamica partecipativa a livello istituzionale e socio-economico	Impatto sul sistema produttivo e sullo sviluppo locale
Caso ENI Monfalcone	Dinamica partecipativa a livello amministrativo locale, popolare e dell'associazionismo nazionale	Impatto sulle decisioni istituzionali
Caso ASM Brescia	Dinamica partecipativa a livello amministrativo locale, popolare e dell'associazionismo nazionale	Impatto sulle decisioni istituzionali

I quattro casi di studio, di seguito riportati, sono stati, quindi, scelti per supportare le riflessioni di merito e le ipotesi di sistema professionale elaborate nel presente volume. Essi sono stati descritti, evidenziando le componenti di risultato e di processo in modo da rendere più evidente la significatività delle dinamiche partecipative e la funzionalità, all'interno di tali dinamiche, di figure professionali in grado di garantire e gestire la partecipazione stessa.

4.2 IL CASO ENEL LA SPEZIA

Il contesto di riferimento

Il caso della Centrale Enel di La Spezia si colloca in un contesto cittadino ed ambientale di notevole problematicità ed interesse.

Il sito termoelettrico, collocato nell'area industriale di Melara e assai vicino in linea d'aria a nuclei urbani densamente abitati da mano d'opera che presta il suo lavoro nelle varie attività industriali presenti (oltre alla centrale Enel, si segnala l'Oto Melara e la San Giorgio

Elettrodomestici), si è cominciato ad insediare nella prima metà degli anni '60, quando la priorità occupazionale era di gran lunga prevalente.

La costituzione del sito rappresentava, senz'altro, un elemento di successo anche e soprattutto per l'intensità occupazionale presente, sia diretta che indiretta, nel ciclo energetico legato esclusivamente ai combustibili fossili più "pesanti", ovvero olio combustibile e carbone.

La collocazione della centrale in una città costiera, con un porto mercantile riparato dalla conformazione "chiusa" del golfo di La Spezia, ha fatto sì che l'occupazione comprendesse anche un terminale carbonifero per navi di grossa dimensione, collegato alla centrale tramite nastro trasportatore. Carbonile e nastro si sono aggiunti alle problematiche ambientali indotte dalla centrale che, come vedremo, saranno subito oggetto di conflitto ambientale, nonostante fossero ancora lontani gli anni del protagonismo del movimento ambientalista⁴.

Il contesto di riferimento è, quindi, riconducibile sia ad un livello nazionale, in cui le scelte energetiche erano legate ai fabbisogni centrali, sia ad un livello locale, in cui, oltre alle ricadute occupazionali si fa strada la questione ambientale e sanitaria, che esploderà nel 1990 con il referendum consultivo comunale sulla presenza e l'attività produttiva della centrale.

Gli attori del processo

Attori principali del processo sono le organizzazioni sindacali nelle loro varie articolazioni (nazionali e, più marcatamente, locali e aziendali), il governo e gli enti locali (Regione, Provincia e Comune) e gli organi della partecipazione (Comitati di quartiere e Consigli Circoscrizionali poi), le associazioni ambientaliste e varie associazioni politico culturali, nonché comitati popolari di diversa estrazione.

Il ruolo di alcuni di questi attori è chiaro sin dalle loro stesse premesse costitutive.

Le organizzazioni ambientaliste marcano il loro impegno sulla questione del grave impatto inquinante della centrale che - dal suo insediamento risalente alla metà degli anni '60, con un primo gruppo generatore e poi con la costruzione degli altri, sino ad assumere la forma di una centrale a 4 gruppi generatori alimentati ad olio combustibile e carbone per una potenza complessiva di 1865 MegaWatt - non ha mai conosciuto un vero e strutturale sistema di disinquinamento.

Questo ultimo tuttavia è avvenuto tra il 1998 e il 2000 con una radicale trasformazione della Centrale attraverso la chiusura di tre dei quat-

⁴ Si parla, infatti, dei primi anni '70 e la mobilitazione popolare è guidata, soprattutto, dal locale consiglio di quartiere (allora non esistevano ancora le circoscrizioni) di Melara.

tro gruppi generatori ad olio e carbone e la sostituzione di metà potenza installata con gruppi a metano, come richiesto anche dal referendum popolare del 1990.

Le organizzazioni sindacali hanno invece mutato, seppur lentamente, il loro orientamento, passando dal sostegno incondizionato all'utilizzo dei combustibili più inquinanti in grado di massimizzare e accrescere i posti di lavoro, alla posizione della fine degli anni '90 in cui il sindacato ha accettato un radicale ridimensionamento del carbone e l'utilizzo del metano come combustibile.

Gli stessi enti locali e, di conseguenza, i partiti politici presenti all'interno dei Consigli e soprattutto del Consiglio Comunale spezzino, sono passati da una posizione passiva - che ha portato, nella metà degli anni '70, alla sanatoria degli abusi edilizi dell'Enel (alcuni gruppi generatori erano abusivi) concessa non senza accese polemiche con il Consiglio di quartiere di Melara che si dimise per protesta in blocco - ad una posizione più attiva e dinamica, che ha consentito la consultazione referendaria del 1990 e per alcuni partiti politici storici (il PCI, ad esempio) l'adesione attiva al referendum popolare che vinse, in tre quesiti, con punte dell'85% di voti favorevoli. Tuttavia, non si può parlare di un processo compiuto sino in fondo perché, subito dopo il referendum e per effetto di problemi generati dalla chiusura della centrale, che fu chiusa per circa due anni, nonché per la definizione dell'accordo del 1998 tra Governo, Regione Liguria, Provincia di La Spezia e Comune di La Spezia (che portò all'emanazione del Decreto Ministeriale che autorizzava la ristrutturazione della centrale), la posizione del Comune e delle forze politiche si è sostanziata in una ambiguità di giudizio e di azione. Questa ultima si è palesata, esplicitamente, anche nel corso del 2006, anno in cui era prevista la sanatoria della querelle in corso tra Enel e Comune di La Spezia, relativamente al tema dei risarcimenti ambientali a carico dell'Enel per l'inquinamento di aria e suolo (sentenze del tribunale di La Spezia del 1993) e che, invece, è stata rinviata alla fase amministrativa successiva.

Il conflitto e il processo di partecipazione locale

La presenza della Centrale Enel in un'area così vicina alle abitazioni ed allo stesso centro cittadino (la distanza tra l'area industriale di Melara con il centro città è esigua in termini di metri in linea d'aria) ha consentito che la questione assumesse uno spessore ed un'importanza crescente nel dibattito spezzino.

Un primo grande conflitto si è verificato tra impresa e Comitato di quartiere, attivo e vivace nella mobilitazione dei cittadini.

Nei comitati di quartiere, la presenza organizzata delle forze politiche era evidentissima e questo dato appare ancora più significativo se lo si

connette all'esplicitarsi di forme di dissenso tra il Comitato stesso e l'Amministrazione comunale. Tale dissenso è culminato con le dimissioni in massa dei consiglieri quando l'Amministrazione comunale votò la transazione con l'Enel (1976), cancellando, in cambio di alcuni discutibili benefici per la città, gli abusi edilizi relativi alla Centrale per la costruzione della quale non erano state concesse le licenze edilizie necessarie.

Siamo alla metà degli anni '70 e il comitato di quartiere organizza manifestazioni, assemblee pubbliche, presenze organizzate alle sedute dei Consigli Comunali in cui si discute dell'Enel e in cui la partecipazione e il protagonismo dei cittadini è sicuramente dovuto alla consapevolezza dei rischi sanitari ed ambientali che ricadono su Melara e quartieri limitrofi (Limone, Termo, San Venerio).

Le dimissioni dell'intero Consiglio sarà l'episodio che porrà fine in quel momento al conflitto ambientale diffuso, che resterà tuttavia un elemento di base delle successive iniziative di mobilitazione, avviate a partire dalla metà degli anni '80 con l'avvento del movimento ambientalista spezzino e la nascita del gruppo locale di Legambiente.

Negli anni '80, infatti, oltre al nuovo protagonismo dei cittadini, organizzati questa volta attraverso la partecipazione alle forze ambientaliste (oltre a Legambiente che è l'associazione più attiva ci sono anche le sezioni locali di Italia Nostra e WWF), l'Enel spinge affinché si raddoppi la quantità di carbone utilizzata in centrale sia per motivi di ordine economico, dal momento che il carbone è più economico del petrolio, sia per ragioni di carattere strategico globale relativo all'utilizzo dei combustibili dal momento che l'aumento del carbone rende l'approvvigionamento non direttamente collegato alle aree di crisi petrolifere mediorientali.

Subito, un ampio fronte si oppone a questa scelta, motivando il no con la consapevolezza che il carbone è ambientalmente più insostenibile dello stesso olio combustibile e che il raddoppio della produzione di carbone, senza per altro diminuire il consumo dell'olio, comporterebbe un sostanziale "rafforzamento" della presenza della centrale, ormai attiva sul territorio da più di 20 anni; contemporaneamente le forze ambientali attive sul territorio, cominciano a porre una tematica che, nel movimento del comitato di quartiere della metà degli anni '70, non era ancora matura e cioè la questione della dismissione della centrale entro tempi definiti e certi.

Nella metà degli anni '80 la mobilitazione raggiunge il suo culmine e nel giugno del 1986, per la prima volta dopo 10 anni, i cittadini tornano in piazza contro la Centrale, questa volta attraverso un cartello promotore in cui sono presenti tutte le associazioni ambientaliste ed altri attori importanti come l'Arci e le Acli di La Spezia.

E' la prima volta che la mobilitazione va oltre la sensibilità dei citta-

dini di Melara: le 2000 persone in corteo, sorprendendo anche gli stessi organizzatori provengono da tutta la città ed anche da altri comuni della provincia: la centrale incombe con la sua presenza non solo verso la città di La Spezia, ma anche verso comuni vicini (Arcola, Portovenere, Vezzano Ligure, Lerici solo per citarne alcuni).

Da allora e sino alla metà degli anni novanta le manifestazioni popolari si moltiplicano: ci sono assemblee pubbliche, raccolte di firme, conferenze stampa e tutto culmina ogni anno con una grande manifestazione, di solito tenuta a giugno ma anche, in alcuni casi, a settembre.

Il movimento ambientalista spezzino conscio della sua importanza e protagonismo, pensa di organizzarsi per riuscire ad ottenere significativi cambiamenti nella politica delle amministrazioni locali. Sono gli anni in cui le Liste Verdi si presentano alle elezioni amministrative e riescono ad eleggere alcuni consiglieri, ma sono anche gli anni in cui l'incidente alla centrale nucleare di Chernobyl rende evidente a tutti come la variabile ambientale non sia un elemento secondario e debba entrare nella politica di tutti i giorni.

Lo strumento individuato per coinvolgere attivamente la cittadinanza è quello del referendum. Tuttavia, non esistono regolamenti comunali che disciplinano la materia referendaria, e non si riesce ad evidenziare uno strumento concreto per poter ricorrere alla consultazione popolare. Siamo negli anni 1988-89 e il movimento decide di agire comunque, coinvolgendo i cittadini attraverso il ricorso ad una petizione popolare che chiede all'Amministrazione comunale di indire, in attesa della definizione dello Statuto Comunale e dello specifico regolamento referendario, un referendum straordinario sull'Enel.

La raccolta di firme è un successo: oltre 5.000 cittadini (La Spezia ha circa 90.000 abitanti) firmano la petizione che viene consegnata all'Amministrazione comunale. A questo proposito, il dato forse più eclatante è quello relativo alla mobilitazione dei medici spezzini. Circa 200 di loro firmano un appello in cui mettono in evidenza le correlazioni tra l'attività della Centrale e l'aumento delle patologie tumorali all'apparato respiratorio che raggiunge nella popolazione spezzina livelli che pongono questa realtà ai primi posti negli indici statistici nazionali.

Sono gli anni in cui i Comuni, e quindi anche quello di La Spezia, devono per legge dotarsi di uno Statuto comunale e, accanto allo Statuto, viene votato dal Consiglio comunale, un Regolamento consiliare per il referendum.

Dopo tali deliberazioni il movimento spezzino contro la centrale assume contorni più definiti: si forma così un comitato promotore del referendum popolare sulla centrale Enel che mette assieme Acli, Arci e Legambiente. Questo processo evidenzia che la questione non è solo di

carattere ambientale, ma attiene alle politiche economiche e sociali della città. L'area della centrale e delle altre sue servitù (ammontante ad un milione di metri quadrati), è sotto-utilizzata e se gestita diversamente, con attori sociali legati essenzialmente al mondo delle piccole e medie imprese non inquinanti, potrebbe generare decine di posti di lavoro in più di quelli occupati dalla centrale.

Il Comitato raccoglie, nell'estate del 1989, le prime 100 firme proponenti tre quesiti referendari che, ai sensi del Regolamento referendario, vengono consegnate all'Amministrazione comunale la quale le sottopone, a sua volta, ad un Comitato di esperti composto, secondo il Regolamento referendario, dal segretario comunale, dal presidente del tribunale di La Spezia e dal presidente dell'ordine degli avvocati di La Spezia.

Contro ogni aspettativa, il Comitato si esprime per la non effettuazione del referendum popolare, ritenendo le questione relativa all'attività ed alla presenza della centrale, di pertinenza nazionale e non comunale. Si tratta di un passaggio importante per capire come il conflitto ambientale generato dalla centrale termoelettrica sia penetrato tra le forze politiche e all'interno della stessa Amministrazione comunale.

Il Consiglio comunale, infatti, su proposta delle forze di maggioranza, decide comunque di dare il via libera alla consultazione, cancellando però il quesito attinente la predisposizione di progetti per occupazioni alternative rispetto ai posti di lavoro presenti nella centrale.

Gli altri due quesiti, la dismissione della centrale nel 2005 e il passaggio intermedio all'uso massiccio del metano e al depotenziamento graduale della centrale con la chiusura di almeno 2 dei 4 gruppi generatori, restano attivi.

Sempre in base al Regolamento referendario, dopo il via libera del Consiglio Comunale, si raccolgono le altre 3400 firme che, aggiungendosi alle prime 100 già consegnate in Comune, permettono di poter indire la consultazione.

Si rileva una grande mobilitazione e partecipazione: i tavolini per la raccolta delle firme si moltiplicano così come il coinvolgimento dei cittadini, suscitando però critiche e comportamenti ostili non solo da parte dell'Enel, ma anche delle organizzazioni sindacali provinciali e aziendali riferite all'azienda. Le 3500 firme vengono raggiunte nel corso dell'anno 1989 e il 30 dicembre dello stesso anno vengono consegnate al Sindaco di La Spezia: la consultazione può svolgersi quindi nella primavera-estate del 1990.

Un ulteriore ostacolo è, però, rappresentato dal ricorso al Tar da parte dell'Enel nei confronti della deliberazione del Consiglio Comunale che aveva indetto il referendum consultivo per il giugno 1990. Questo pas-

saggio è importante per capire il livello di conflitto ed anche il livello di maturazione delle decisioni non solo politiche, ma anche di organi come la magistratura amministrativa.

Infatti, il ricorso dell'Enel (contrastato non solo dal Comune di La Spezia, ma anche ad adiuvandum da Legambiente) fa leva sullo stesso concetto espresso dai tre saggi convocati dal Regolamento referendario, rigettato però dal Consiglio comunale e cioè che la materia non è di competenza comunale. Tuttavia il Tar Liguria prima e il Consiglio di Stato poi smentiscono questa tesi, sottolineando l'importanza del pronunciamento dei cittadini su una consultazione che non è decisionale, ma consultiva.

La consultazione, quindi, si può tenere e il 9 Giugno del 1990 i cittadini spezzini votano, superando il quorum richiesto (il 50% degli aventi diritto al voto) con il 53% di votanti e, nel merito dei quesiti, votando sì alla dismissione nel 2005 e sì alla transizione con la chiusura graduale di almeno due gruppi generatori e l'uso prevalente del metano come combustibile.

Il dato della partecipazione alla consultazione, in misura così limitata rispetto al quorum, si può motivare con il fatto che si formò un comitato per l'astensione formato da sindacalisti, imprenditori ed alcune personalità politiche contrarie al referendum.

La consultazione, come si è detto, ha generato una rivoluzione nell'orientamento delle forze politiche. La questione della dismissione del sito energetico è, infatti, entrata nei programmi elettorali delle forze politiche, che non possono così contraddire i cittadini spezzini.

Contemporaneamente, un'altra grande questione stava per emergere relativa agli scarichi inquinanti sia a mare che attraverso i fumi emessi dalle ciminiere.

Nel settembre del 1992, infatti, il Sindaco di La Spezia - a fronte delle analisi del Presidio Multizonale della USL (che qualche tempo dopo diverrà dipartimento provinciale dell'Agenzia Regionale Per l'Ambiente della Liguria - ARPAL) che evidenziano la violazione dei limiti tabellari ai sensi della legge Merli dello scarico di acque da parte della centrale - revoca alla centrale stessa il permesso di scarico delle acque all'interno del golfo di La Spezia. L'Enel non potendo più scaricare le acque di risulta dal raffreddamento degli impianti produttivi, è costretta a chiudere la centrale per oltre 2 anni.

Il conflitto ambiente-lavoro ritorna, quindi, prepotentemente alla ribalta.

Mentre gli ambientalisti esultano ed appoggiano l'Amministrazione comunale (nel settembre 1992 pochi giorni dopo l'ordinanza del Sindaco si organizza una grande manifestazione alla quale partecipano più di 2000 persone e nel corso della quale prende la parola lo stesso

Sindaco di La Spezia), i sindacati organizzano i lavoratori in una serie di manifestazioni popolari e di presenze organizzate alle discussioni sull'Enel in Consiglio comunale. In questa sede le cose si ribaltano parzialmente: non solo l'Enel fa ricorso al Tar contro l'ordinanza e poi successiva istanza al Consiglio di Stato, ma varie forze politiche mettono in campo una proposta che si rivela subito inaccettabile per gli ambientalisti e cioè cambiare i limiti tabellari della legge Merli per consentire alla centrale Enel di poter riprendere la produzione energetica.

Tale proposta potrebbe essere attuabile immediatamente, a patto che funzioni una sola parte della centrale dal momento che, come accertato dal Tar Liguria e dal Consiglio di Stato attraverso la metodica dell'incidente probatorio, la centrale, funzionando con tutti e 4 i gruppi generatori accesi contemporaneamente, non è in grado di rispettare la legge sulle temperature di scarico dell'acqua di risulta della produzione.

In sintesi, l'ordinanza del Sindaco del settembre 1992 è pienamente legittima e riconosciuta dalla magistratura amministrativa: la politica, contraddicendo se stessa, ricorre alla modifica non già della causa scatenante il fenomeno delle acque calde, ma al suo aggiramento.

E' una fase alta dello scontro ambientale, durante il quale gli ambientalisti, e Legambiente in primo luogo, ricorrono alle azioni di lobbying verso il Ministero dell'Ambiente e il Parlamento.

La modifica di una legge dello Stato, come era già successo sul caso della concentrazione dell'atrazina nelle acque potabili, oltre a essere un provvedimento scandaloso, potrebbe innescare forti reazioni da parte dell'Unione Europea alla quale l'Italia è ormai integrata e che esprime in campo ambientale direttive comunitarie orientate verso una accentuazione delle restrizioni degli standard ambientali.

Pur venendo fortunatamente abbandonata la richiesta di modificare la legge Merli, vengono tuttavia modificati i regolamenti riferiti alle modalità tecniche con le quali si effettuano i rilevamenti ambientali sulle temperature delle acque.

La centrale riapre dopo 2 anni anche se è costretta ad operare a potenza ridotta perché le pur favorevoli nuove norme sulle metodiche di rilevamento, non sono tali da permettere alla stessa di lavorare a pieno regime.

Il conflitto ambientale si sposta però, in quegli anni, sul fronte giudiziario. L'emissione di acque calde in violazione dei limiti tabellari della Merli e l'emissione dai camini della centrale di grandi quantità di fumi, determinano un'inchiesta penale della magistratura spezzina che si concluderà in primo grado con la condanna dei responsabili della centrale ad alcuni anni di carcere e darà il via alla causa di risarcimento ambientale da definirsi in sede civile a beneficio sia del comune di La Spezia (danno ambientale) che di Legambiente (danno all'immagine dell'as-

sociazione) che si era costituita parte civile ai due processi presso il Tribunale di La Spezia.

La questione della causa civile si protrarrà sino a tutto il 2006, con una proposta di convenzione tra Enel e Comune di La Spezia fortemente contrastata da una parte del Consiglio comunale e dell'opinione pubblica.

La riapertura della centrale non risolve, comunque, il problema della sua vetustà, della sua radicale mancanza di impianti di abbattimento dei fumi tecnologicamente avanzati e del danno ambientale.

Un importante riconoscimento in questo senso avviene nella metà degli anni '90. L'Enel abbandona la sua posizione un po' retrodatata per la quale riteneva di non avere bisogno di impianti disinquinanti, riuscendo a stare nei limiti di legge attraverso l'uso di combustibili fossili meno sporchi all'origine, come carbone e olio a basso tenore di zolfo e di polveri.

Ciò avviene non soltanto grazie alla pressione esercitata dai cittadini e da tutti gli attori sociali presenti nel territorio (si fanno strada in quegli anni non solo le associazioni ambientaliste ma anche altre associazioni quali per esempio l'associazione medici per l'ambiente, frutto della succitata presa di posizione di 200 medici spezzini), ma soprattutto perché le nuove normative in merito alle emissioni inquinanti degli impianti industriali, in conseguenza delle direttive europee, non permettono più all'Enel di produrre energia senza inquinare in maniera consistente ed inaccettabile.

Per questo motivo l'Ente energetico alla fine degli anni '90 propone un progetto per dotare tutti e quattro i gruppi generatori, di impianti di desolfurazione e denitrificazione dei fumi. Questo risultato, positivo per molti versi, innesca un nuovo fronte della battaglia ambientalista. Il referendum popolare tenutosi nel 1990, infatti, pur avendo carattere consultivo, impone politicamente di tener fede alla data della dismissione della centrale prevista per il 2005, ma un investimento così significativo da parte di Enel, seppure per impianti disinquinanti, rischia di allontanare questo obiettivo.

Si aprono, quindi, nuovi scenari di conflitto che questa volta ribaltano gli equilibri politici del referendum del 1990 con gli Enti Locali ed in primo luogo il Comune di La Spezia che trova maggiori consonanze non soltanto tra le forze di maggioranza e minoranza del Consiglio Comunale stesso, ma anche tra Comune e organizzazioni sindacali.

La linea tenuta dall'Amministrazione Comunale si orienta per l'adesione all'installazione degli impianti di desolfurazione e denitrificazione soltanto a 2 gruppi generatori e per il depotenziamento del 50% della centrale con un uso consistente del metano (soprattutto all'accensione degli impianti, il momento durante il quale le emissioni inquinanti si concentrano maggiormente).

La posizione dei sindacati è di assenso al piano Enel nella sua interezza, in armonia più con la posizione del Comune che con quella degli ambientalisti.

Nel giugno del 1998, dopo diverse fasi consultive, presso il Ministero dell'Ambiente si sigla l'accordo tra Governo, Regione Liguria, Provincia di La Spezia e Comune che porterà all'emissione del Decreto Ministeriale che autorizza la ristrutturazione della centrale.

Due gruppi generatori verranno abbattuti e ricostruiti come impianti a turbogas, overosia con la produzione di energia attraverso l'uso quasi esclusivo di metano, mentre gli altri due gruppi rimarranno a carbone con l'impianto di desolfatore e denitrificazione che, essendo uno solo, limiterà l'uso dei due gruppi a carbone a solo uno per volta.

Gli Enti locali e i sindacati esultano per questo risultato, che produce un depotenziamento di fatto della centrale (non potrà andare mai con più di due gruppi a metano e un solo gruppo a carbone alla volta) anche se non nella potenza complessiva installata, che rimane sempre di 1865 MegaWatt, come agli inizi della conflittualità ambientale, generata dalla presenza della centrale (metà anni '70 e primi anni '80).

Gli ambientalisti sono di fatto messi in un angolo e la loro azione politica si afferma con difficoltà tra le forze politiche e le Amministrazioni locali, orientate a gestire il risultato ottenuto con l'Accordo Governo ed Enti locali.

Nel 1998 viene indetta un'altra consultazione referendaria sviluppata su tre quesiti che mirano, soprattutto, a porre vincoli urbanistici sulla destinazione dell'area in cui insiste la centrale con lo scopo di riconvertirla a produzioni di piccola taglia e di terziario avanzato.

Il tentativo viene, tuttavia, annullato dal Consiglio Comunale e dei tre quesiti proposti con la solita formula (100 firme preventive per verificare la legittimità del referendum e conseguente pronuncia dei tre saggi - gli stessi del referendum del 1990) ne viene mantenuto uno solo, di importanza minore e, comunque, non significativo se sganciato dagli altri due.

Da questo momento in poi si attiva una parabola discendente del conflitto relativo alla presenza della centrale Enel, non solo per la scelta di campo delle Amministrazioni e del Comune di La Spezia, ma anche perché la centrale, per poter realizzare i lavori di trasformazione, chiude di nuovo per riaprire nel 2000, a causa dell'evidente miglioramento della situazione ambientale dovuta all'uso massiccio del metano e del disinquinamento dei fumi dell'unico gruppo rimasto a carbone.

Se a questo si aggiunge il fatto che l'Enel decide di demolire uno dei gruppi generatori a carbone, riconoscendone la vetustà, si può dire che oggi la centrale oltre ad essere stata trasformata è anche depotenziata - in-

fatti i MegaWatt installati, tra metano e carbone sono 1.200 e non più 1.865.

Rimane mancato l'obiettivo della dismissione della centrale nel 2005 da parte del movimento, mentre si può affermare che gli altri obiettivi del referendum - uso massiccio del metano e depotenziamento - sono stati raggiunti con una valutazione critica per cui la fase di transizione è diventata di fatto la fase definitiva.

I benefici in materia di qualità dell'aria e di emissioni inquinanti dai camini della centrale sono evidenziati da tutti i dati della rete di rilevamento, per altro molto estesa ed efficiente, di proprietà di Enel, ma gestita in maniera congiunta ed in tempo reale - ora per ora per le 24 ore giornaliere - con la Provincia di La Spezia.

Complessivamente i tempi in cui è stato realizzato questo processo sono stati medio-brevi.

Catalogando il nuovo conflitto ambientale (quello del comitato di quartiere degli anni '70 abbiamo visto che, seppur encomiabile non era realmente sentito da tutta la città) si può affermare che vi sono stati quindici anni in cui l'Enel è stata chiusa almeno 4 anni (due per l'ordinanza del Sindaco per lo scarico delle acque calde 1992-1994 e due per la ristrutturazione 1998-2000). Per numerosi anni la stessa ha funzionato a potenza ridotta (dalla riapertura nel 1994 sino alla nuova chiusura per ristrutturazione e poi dopo la riapertura del 2000 a ristrutturazione avvenuta sino ad oggi).

Il giudizio è che lo schema ha funzionato forse indipendentemente dalla reale volontà degli attori coinvolti. Gli ambientalisti, pur mancando l'obiettivo della dismissione, con la loro determinazione hanno però obbligato gli Enti Locali ed il Governo a mettere in campo misure e provvedimenti veri e forti di lotta all'inquinamento; anche le Amministrazioni Locali - che nella fase finale del conflitto ambientale avevano scelto di non utilizzare più lo strumento referendario, da essi stessi voluto nel 1990 (ma avevano preferito tamponare maggiormente l'allarme occupazionale segnalato dai sindacati) hanno dovuto poi riconoscere che la contrazione delle condizioni produttive ed occupazionali hanno riguardato anche il settore dell'energia facendo sì che oggi, nella centrale ristrutturata lavorino, comunque, non più di 200 persone a fronte delle 700 che vi lavoravano nella metà degli anni '80.

La questione Enel di La Spezia, come già ricordato, potrebbe ritornare di forte attualità.

Il Comune di La Spezia intendeva infatti, nel corso del 2006, porre fine al contenzioso giudiziario relativo al danno ambientale generato dalla centrale sul territorio con un proposta di convenzione che - secondo il giudizio degli ambientalisti - chiudeva al ribasso il problema.

Infatti, a fronte di perizie richieste ad autorevoli professionisti proprio

dal Comune di La Spezia, che quantificavano il danno ambientale in oltre 300 miliardi di vecchie lire o addirittura lo ritenevano indefinibile, la proposta di convenzione chiudeva il contenzioso con il risarcimento al Comune da parte dell'Enel di un danno di poche decine di miliardi, sotto forma di aree industriali dismesse dalla stessa. A fronte di tale proposta, il Consiglio Comunale di La Spezia riteneva, nel novembre del 2006, di dover delegare questa decisione alla nuova amministrazione che sarà eletta nel 2007.

La decisione sta generando una discussione tra le forze politiche e tra i candidati alla carica di Sindaco di La Spezia, una discussione non solo sui contenuti della convenzione, ma anche e soprattutto sulla questione della dismissione in tempi certi della centrale che, seppur ristrutturata e aperta nuovamente nel 2000, nel giro di qualche anno avrebbe ammortizzato l'investimento consentendo la dismissione, a questo punto posticipata come data possibile al 2011.

Ma questa è una storia ancora da scrivere.

Criticità e punti di forza del processo partecipativo

Il caso dell'Enel di La Spezia, contiene e prefigura, al suo interno, numerose criticità ed altrettanti vantaggi.

Le principali criticità sono, in primo luogo, ascrivibili al forte contrasto tra forze economiche e sindacali e associazioni ambientaliste e privati cittadini che ha portato ad una conseguente iniziale incapacità di individuare una connessione tra problematiche occupazionali e impatti ambientali legati alla sostenibilità.

Una seconda criticità è ascrivibile all'assenza di regole formali ed istituzionalizzate in grado di "dare voce" alla cittadinanza e alle sue forme di consenso e partecipazione che, nel caso di La Spezia, sono culminate nella definizione di un Regolamento referendario.

Infine, una criticità rilevante è quella che, nonostante gli obiettivi delle associazioni ambientaliste fossero radicali e autorevoli e fossero finalizzati alla chiusura della centrale nel 2005, le forze convergenti e contrastanti a livello politico, economico ed istituzionale, hanno destrutturato le finalità e gli obiettivi da perseguire, rendendo meno incisivi i processi partecipativi e gli obiettivi di risultato da essi perseguiti.

Quanto agli aspetti positivi, un primo vantaggio ascrivibile al processo partecipativo è costituito dal fatto che le associazioni di cittadini, prima spontanee e poi sempre più organizzate, hanno portato alla definizione di processi e sistemi formali ed istituzionali di gestione del conflitto quali un Regolamento referendario comunale e un Accordo tra Stato, Regione, Comune ed Enel, finalizzato alla risoluzione ottimale degli effetti provocati dalla presenza della centrale sul territorio.

Un secondo vantaggio ascrivibile al processo partecipativo è stato la progressiva riduzione delle attività inquinanti; riduzione che è risultata più importante e funzionale rispetto alla preoccupazione, rivelatasi infondata, relativa alla contrazione del livello occupazionale che un'eventuale chiusura avrebbe potuto generare sul territorio.

4.3 IL CASO FORTORE ENERGIA

Il contesto di riferimento

L'area compresa tra la Campania e la Puglia, che coincide con i territori delle Comunità Montane dei Monti Dauni Settentrionali (FG) e del Fortore (BN), già nel 2000 ospitava il distretto eolico italiano: dei circa 700 MW installati in Italia, sull'Appennino Appulo-Campano erano in produzione impianti per una potenza complessiva di circa 500 MW, quasi tutti installati a partire dal 1996.

Tale distretto era destinato a crescere ulteriormente, proprio grazie alle innovazioni normative (decreto Bersani).

Inoltre, accanto all'eolico, il territorio disponeva di risorse per favorire lo sviluppo di altre fonti rinnovabili: la produzione di biomassa, l'acqua, il sole.

Dalla trasposizione dei dati del Libro Bianco Italiano riferiti a tutte le fonti rinnovabili - con l'esclusione dell'Idro medio e grande - per le province di Campobasso, Benevento, Avellino, Potenza e Foggia - emergevano i seguenti dati indicativi:

- la potenza installabile potenziale delle varie fonti era di circa 1.000 MW, che corrispondeva a circa il 20% del potenziale delle fonti rinnovabili in Italia nell'anno 2006;
- l'ammontare totale degli investimenti era equivalente a circa 1.000 milioni di Euro, che corrispondevano a circa il 15% dell'ammontare totale degli investimenti attesi per l'Italia nel 2006;
- rispetto all'impatto occupazionale degli investimenti previsti si poteva prevedere, al 2010, un aumento di circa 1.000-2.000 posti nuovi di lavoro netti;
- la riduzione annuale totale di CO₂ prodotta sarebbe stata uguale a 1,6 milioni di tonnellate/anno che corrispondeva a circa il 15% del contributo italiano previsto per le fonti rinnovabili;
- l'energia risparmiata in fonti primarie sarebbe stata uguale a 0,51 milioni di TEP, pari al 14,5% del risparmio totale ottenibile dalle fonti rinnovabili in Italia.

Gli attori del processo

Il processo descritto ha visto il coinvolgimento di diversi attori, quali:

- Le Comunità Montane Dei Monti Dauni Settentrionali (FG) e del Fortore (BN)
- L'ENEA/CISPEL (CODIF)
- La Commissione Bicamerale Affari Regionali
- Il Ministero dell'Ambiente
- La Fortore Energia SPA
- Alcune Associazioni datoriali (Confservizi Cispele Federellettrica) e di rappresentanza dei lavoratori (CGIL, CISL, UIL)
- Legambiente.

Nell'ambito di riferimento sopra accennato le Comunità Montane dei Monti Dauni Settentrionali (FG) e del Fortore (BN) e il CODIF (CONSORZIO per la DIFFUSIONE dell'uso razionale dell'energia e delle fonti rinnovabili, composto da Enea e da alcune tra le più importanti imprese di Pubblici Servizi italiane) hanno promosso il Progetto integrato Energie Rinnovabili per lo Sviluppo Ecompatibile dell'Appennino (P.E.R.S.E.A.), con lo scopo di sollecitare uno sviluppo economico e sociale del territorio dell'Appennino Appulo - Sannitico:

- compatibile con le esigenze di rispetto dell'ambiente
- coerente con gli obiettivi nazionali di riduzione dei gas serra
- attento alle aspettative delle popolazioni locali
- capace di creare nuove occasioni di lavoro e di sviluppo in un contesto disagiato.

Le due Comunità Montane e il CODIF, titolare di un Progetto di Iniziativa Comunitaria (PIC) finanziato dalla Unione Europea, hanno sviluppato quanto previsto in un Patto promosso a valle della Conferenza Nazionale per l'Energia e l'Ambiente (novembre 1998), attraverso una serie di seminari informativi e di work-shop, tenuti nei Comuni della Daunia e del Fortore.

Questi attori hanno, in sintesi, verificato il livello di attenzione degli Attori Locali (Amministratori, Imprenditori e Cittadini) verso un nuovo modello di partecipazione al business della produzione di energia da fonti rinnovabili, nel quale essi potessero essere "soggetti attivi", capaci di determinare e di condizionare le scelte imprenditoriali.

Avuto un forte riscontro positivo, le azioni sono state portate dal piano Istituzionale a quello Imprenditoriale e sono entrate in gioco le imprese "ex Municipalizzate" socie del CODIF, gli imprenditori locali e alcuni loro partners tecnologici provenienti da altre Regioni.

Le Associazioni datoriali e di rappresentanza dei lavoratori e

l'Associazione ambientalista hanno partecipato ai diversi incontri/seminari, fornendo elementi importantissimi per lo sviluppo del progetto e hanno partecipato alla sottoscrizione dell'Accordo Volontario Nazionale P.E.R.S.E.A.

Il conflitto e il processo di partecipazione locale

Il Progetto P.E.R.S.E.A. è stato avviato e sviluppato su due livelli.

Un primo livello, di carattere istituzionale ha previsto:

- la sottoscrizione di un Patto promosso da Enea e dalle Comunità Montane dei Monti Dauni Settentrionali e del Fortore nell'ambito della Conferenza Nazionale per l'Energia e l'Ambiente (novembre 1998);
- la sottoscrizione di un Accordo Volontario Nazionale nell'ambito delle attività della Commissione Bicamerale Affari Regionali (2000);
- la sottoscrizione tra le Comunità Montane dei Monti Dauni Settentrionali (FG) e del Fortore (BN) di un Protocollo di Intesa per la redazione di uno studio di fattibilità per la valutazione delle potenzialità dell'area e la costituzione di una società mista, pubblico-privato, per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

Un secondo livello, di carattere imprenditoriale, ha previsto la costituzione per pubblica sottoscrizione di una società per azioni conformata ai principi di una public company.

Essendo chiaro che i benefici maggiori sarebbero stati assegnati a coloro che sarebbero stati capaci di promuovere e di realizzare gli investimenti, le Comunità Montane hanno:

- sottoscritto un accordo con il Ministero dell'Ambiente per la realizzazione di uno studio di fattibilità sociale, tecnico, economico, finanziario e amministrativo di sviluppo della produzione di energia da Fonti Rinnovabili;
- avviato una serie di contatti con imprese di Pubblici Servizi (le ex municipalizzate) e con imprese private potenzialmente interessate a partecipare ad una public company (nessun socio avrebbe potuto avere più del 25% del capitale, né si sarebbero potuti fare patti di sindacato superiori a tale percentuale);
- promosso la costituzione, per pubblica sottoscrizione, di una società per azioni, Fortore Energia Spa.

La Fortore Energia Spa, costituita ad ottobre 2002 per pubblica sottoscrizione presso un notaio di Lucera (FG), ha stabilito la propria sede legale a Volturara Appula (FG), il paese più piccolo delle due Comunità Montane.

I soci promotori sono stati: Comunità Montana dei Monti Dauni Setteentrionali (10%), Comunità Montana del Fortore (10%), Fen Energia Spa (25%), Soluzioni Coop (20%).

I soci sottoscrittori sono stati: Meta Spa (10%), AGSM Spa (10%), Sager Energia Spa (15%).

Iscritta nel registro delle imprese, la Fortore Energia Spa, ha sottoscritto, con le due Comunità Montane, una convenzione per la realizzazione di uno studio di fattibilità, co-finanziato dal Ministero dell'Ambiente e denominato "Energia da fonti rinnovabili: un volano per lo sviluppo locale auto-sostenibile".

Lo studio ha riguardato l'Appennino Appulo-Sannitico e, in particolare, direttamente le Comunità Montane promotrici dei Monti Dauni Setteentrionali e del Fortore e indirettamente quelle aree per le quali è presumibile un'espansione del progetto di promozione della produzione di energia da Fonti Rinnovabili (Gargano - FG; Monti Dauni Meridionali - FG; Tammaro - BN; Riccia - CB).

All'interno di questi territori sono stati individuati dei bacini omogenei composti dai territori dei Comuni nei quali sono stati realizzati approfondimenti specifici.

Nella individuazione dei bacini si è tenuto conto delle installazioni di impianti FER, soprattutto eolici, già realizzati e della volontà dei Comuni di aderire ufficialmente e di contribuire alla realizzazione dello studio di fattibilità.

Questo ultimo si è articolato in cinque fasi:

Fase 1: Raccordo con gli attori locali

Fase 2: Valutazione delle potenzialità FER

Fase 3: Definizione dei Business plan

Fase 4: Ingegneria finanziaria

Fase 5: Percorsi autorizzativi.

Per la realizzazione della *Fase 1 (Raccordo con gli attori locali)* sono stati organizzati, in ciascun bacino, dei seminari ai quali hanno partecipato: Amministratori, Imprenditori, Rappresentanti delle associazioni e dei cittadini.

L'obiettivo è stato quello di coinvolgere i diversi attori sociali - con i loro specifici bagagli di competenze, professionalità ed esperienze - nelle azioni da intraprendere in considerazione delle opportunità e dei problemi che le realtà locali devono affrontare.

Sono stati, altresì, promossi accordi e convenzioni tra i Comuni che avrebbero composto ciascun bacino e la società che avrebbe realizzato il programma imprenditoriale (Fortore Energia Spa). Gli accordi hanno previsto:

- l'adesione allo studio di fattibilità per la realizzazione di impianti per la produzione di energia da FER;
- la promozione di progetti e programmi integrati e multisettoriali per la valorizzazione delle risorse naturali, umane e finanziarie locali.

Per la realizzazione della *Fase 2 (Valutazione delle potenzialità FER)* sono stati effettuati lavori di definizione delle potenzialità nei diversi settori di riferimento delle FER: Tecnologia Eolica; Tecnologia Biomasse; Tecnologia Solare Termico; Tecnologia Solare Fotovoltaico; Tecnologia Miniidro.

Le analisi sono state effettuate mediante tre livelli di approfondimento:

- macro (livello provinciale);
- medio (livelli di Comunità Montana);
- micro (aree omogenee di aggregati di comuni).

Sulla base dei dati territoriali è stata effettuata una valutazione con metodo "swap" per valutare le potenzialità sui tre livelli di approfondimento sulla tecnologia eolica.

In base ai dati territoriali dell'ISTAT è stata effettuata una valutazione con indicatori specifici per la definizione delle potenzialità sui tre livelli di approfondimento per le tecnologie biomasse, solare termico, fotovoltaico, miniidro.

Nella *Fase 3 (Promozione di iniziative di business)* è stato realizzato un piano di marketing territoriale che, tenendo conto delle caratteristiche peculiari del territorio delle Comunità Montane, che hanno visto uno sviluppo assai contenuto di attività produttive, ha illustrato una ipotesi di sviluppo centrata sul settore energetico, come settore portante per una pianificazione integrata multisettoriale in grado di coinvolgere, oltre all'indotto (componenti impianti FER e servizi), i sistemi produttivi tradizionali locali e cioè l'agricoltura, le PMI e gli artigiani locali e il turismo (rurale, ambientale, culturale).

Sono stati, inoltre, predisposti e definiti i business plan degli impianti FER da realizzare nei diversi bacini, le iniziative dell'indotto, di produzione e di servizi, che potranno essere attivati nell'area e le iniziative dei settori tradizionali che potrebbero trovare beneficio dal volano FER.

Una particolare attenzione è stata posta in questo ultimo caso alla definizione delle opportunità per le imprese agricole di diventare agri-energetiche, per le PMI di utilizzare "Kw Verdi", per il turismo di utilizzare "le strade del vento".

La *Fase 4 (Studio degli strumenti finanziari)* è stata caratterizzata dalla ricerca, lo sviluppo e la promozione degli strumenti finanziari più qua-

lificati per il finanziamento: dagli investimenti diretti (impianti FER), a quelli dell'indotto (produzione e servizi) fino a quelli dei settori tradizionali (agricoltura; PMI; turismo).

Il lavoro svolto ha riguardato, quindi, l'individuazione dei programmi generali di sviluppo delle Fonti Energetiche Rinnovabili, specifici di agevolazione e di finanziamento degli impianti FER, di agevolazione e di finanziamento dell'indotto, di agevolazione e di finanziamento dell'azienda agri-energetica e di qualità, di agevolazione e di finanziamento delle PMI "Verdi" e di agevolazione e di finanziamento del turismo rurale.

Un'attenzione particolare è stata posta alla raccolta del risparmio da orientare al finanziamento delle iniziative imprenditoriali che saranno implementate nella fase di attuazione dello studio e da remunerare con tassi mediamente più elevati di quelli del mercato.

Dati aggiornati evidenziano, infatti da un lato, una elevata propensione al risparmio da parte della popolazione nell'area in esame, dall'altro, una bassissimo rapporto tra raccolta e impieghi delle istituzioni bancarie e finanziarie.

Nella *Fase 5 (Definizione dei Percorsi Autorizzativi)* sono state definite: la contrattualistica e la modulistica per le convenzioni con gli Enti Locali e i privati, le procedure necessarie per le autorizzazioni e le concessioni per ciascuna FER nonché quelle per il funzionamento degli sportelli unici dei Comuni e/o delle Comunità Montane.

Costituita la Fortore Energia Spa con la modalità della "pubblica sottoscrizione" (che rappresenta il massimo della trasparenza e della pubblicità), realizzato lo studio di fattibilità che ha evidenziato le possibilità di promuovere investimenti per oltre 500 milioni di euro con notevoli riflessi occupazionali diretti nel settore energetico ed indiretti in quelli delle attività tradizionali dell'area (agricolo, alimentare; turistico, artigianale; ecc.) e avendo raggiunto l'obiettivo di dare un chiaro indirizzo al progetto di sviluppo dei propri territori, le due Comunità Montane non hanno più partecipato agli aumenti di capitale che hanno portato alla realizzazione dei campi eolici.

Nel 2005 si è avuto, altresì, un turn over tra gli azionisti: le "ex Municipalizzate", prese da problemi interni di riorganizzazione ed esterni di aggregazione, hanno lasciato il posto ad un gruppo di imprese agrolimentari, guidato da Amadori, Orogel e Conserve Italia, che hanno dato linfa vitale sia agli investimenti diretti (realizzazione dei parchi eolici), sia a quelli indiretti (aziende agri-energetiche).

Nella implementazione dei risultati dello studio di fattibilità, per rafforzare il rapporto con gli Enti Locali e i cittadini, la Fortore Energia S.p.A.

- oltre a un significativo aumento delle royalties pagate ai Comuni e i fitti/diritti di superficie riconosciuti ai privati (scelte che hanno "smosso" il mercato dello sviluppo dei campi eolici, regolato fino ad allora da un oligopolio di fatto) - sta promuovendo una ipotesi di sviluppo del territorio centrata sulla produzione di energia da tutte le fonti rinnovabili (quindi non solo ed esclusivamente dal vento, ma anche da biomassa, dal sole, dal mini-idro), come volano per una pianificazione integrata multisettoriale dello sviluppo locale auto-sostenibile (risorse naturali, umane e finanziarie endogene) in grado di coinvolgere, oltre all'indotto (componenti impianti FER e servizi), i sistemi produttivi tradizionali locali:

- l'agricoltura (Le Fattorie del Vento);
- le PMI e gli artigiani locali (L'Eco-Distretto);
- il turismo (rurale, ambientale, culturale) (Le Strade del Vento).

I principali effetti e i risultati prodotti dal processo di partecipazione e condivisione sono stati la creazione di un indotto industriale, l'attivazione delle fattorie del vento, la costituzione di un eco-distretto e delle "strade del vento".

L'indotto

Fortore Energia Spa, dal lato imprenditoriale, come primo anello della filiera in grado di progettare e realizzare un programma di investimenti per i prossimi 5 anni di 500 MW di impianti eolici consentirà una dimensione minima capace di promuovere, in Italia, anche in una ottica globale:

- la produzione dei componenti (forniture e lavorazioni ai fornitori delle macchine di Fortore Energia);
- la produzione di aerogeneratori (forniture per le aziende agri-energetiche);
- la produzione dei servizi (progettazioni e manutenzioni per i campi eolici di Fortore Energia);
- le operazioni finanziarie (raccolta e impiego: oltre 1.000 meuro per Fortore Energia e le aziende agri-energetiche).

Le fattorie del vento

L'incontro del sistema di qualità agro-alimentare con l'utilizzo delle energie rinnovabili in un contesto di sapori e di saperi tipici dell'Italia minore può far fare il salto di qualità a questi territori.

Il raggiungimento della "competitività territoriale" costituisce uno degli obiettivi prioritari di un programma di sviluppo rurale.

Un territorio diviene competitivo non soltanto quando produce ma-

terie prime agricole a buon mercato, ma quando è in grado di affrontare la concorrenza del mercato garantendo, al tempo stesso, una sostenibilità ambientale, economica, sociale e culturale basata sull'organizzazione e su forme di articolazione inter-territoriale.

Le Fattorie del Vento sono una nuova formula imprenditoriale che unisce la vocazione agricola delle aree interne collinari e montane con la crescente affermazione della produzione di energia da fonti rinnovabili.

Fondere in questi territori la tematica dello sviluppo rurale con il concetto della multifunzionalità, attraverso la produzione e l'utilizzo delle energie rinnovabili, costituisce una grande opportunità.

L'eco-distretto: territori 100% FER

Enti Pubblici, imprese e cittadini possono richiedere di acquistare tanta energia prodotta da Fonti Energetiche Rinnovabili, quanti sono i loro consumi annui, a dimostrazione che non tutta l'energia disponibile ai propri contatori è uguale, bensì può essere differenziata e frutto di un'attenta scelta.

Chi sceglie di certificare l'origine della energia consumata compie un'azione che ha diversi riflessi:

- introduce il fattore "scelta" nell'ambito del consumo di energia;
- contribuisce a creare un "movimento" a favore della domanda di rinnovabili.

La diffusione della scelta attraverso un "movimento" consente di riconoscere un "valore aggiunto" ai prodotti e ai servizi ottenuti, contribuendo alla soluzione di emergenze globali.

La partecipazione ai programmi da parte di imprese, oltre a rappresentare una precisa scelta nella direzione della sostenibilità energetica, costituisce un vantaggio commerciale perché si ha la possibilità di poter usufruire del relativo logo o label per certificare i prodotti /servizi che vengono offerti.

Inoltre, al di là della produzione e del consumo di Kwh verdi, le soluzioni di intervento ambientale più innovative (produzione di eco-combustibili; recupero ambientale; riduzione impatti) - che puntano al risparmio, al recupero e alla salvaguardia di risorse ambientali - sono sicuramente quelle che avranno, in prospettiva, il più alto valore, sia in termini di ritorno degli investimenti (sottoforma di nuovi ricavi e/o di minori costi), sia in termini di comunicazione.

Le strade del vento

Si tratta di un progetto che sta promuovendo Fortore Energia Spa in collaborazione con i Comuni nei quali sta realizzando gli impianti eolici.

Si sviluppa lungo la dorsale pre-appenninica meridionale parallelamente alle linee di costa adriatica e tirrenica, prevalentemente in direzione nord-ovest sud-est.

Le "Strade del Vento" consentono di dare un nuovo senso alle infrastrutture tecniche eoliche e agli altri interventi nel campo delle Fonti Energetiche Rinnovabili e potrà calamitare nuove attenzioni sui territori facenti parte dei bacini eolici.

I nuovi itinerari "Strade del Vento", si potranno incrociare con quelli archeologici, monumentali, storici, naturalistici, enogastronomici che potranno essere creati o legati ad essi.

Più che un itinerario in senso stretto, le "Strade del Vento" possono intendersi come una linea che collega luoghi straordinari per caratteristiche geografiche, ambientali, paesaggistiche e storico culturali dalle grandi potenzialità turistiche: crinali, pianori, leggeri insellamenti garantiscono le migliori condizioni per utilizzare al massimo l'energia generata dal vento e al tempo stesso rappresentano possibili mete di escursioni o punti mediani all'interno di itinerari di altissimo livello.

A completare l'elencazione dei caratteri dominanti è compreso il vento, il principale fenomeno percepibile, che insieme alla luce forte e abbagliante da sempre accompagna i viaggiatori e gli abitanti di queste terre.

Criticità e punti di forza del processo partecipativo

L'interesse sviluppatosi attorno agli investimenti in impianti eolici ha posto il problema di quali ricadute vi siano sulle comunità che popolano i territori dove si collocano gli impianti.

Le fonti di energia rinnovabili si basano su risorse naturali disponibili localmente, i cui benefici, in termini globali ed ambientali sono indubbi e indiscussi. Investire in fonti di energia rinnovabili significa, sicuramente ridurre l'impiego di risorse:

- importate e scarse, in gran parte provenienti da aree di approvvigionamento politicamente instabili e il cui prezzo è destinato a crescere nel tempo;
- responsabili di seri problemi ambientali a livello sia locale che globale.

In ambito locale, invece, i benefici legati alla "diversificazione" produttiva non vengono colti perché ritenuti lontani dai propri interessi mentre, i benefici ambientali sono messi in discussione soprattutto con riferimento all'impatto sul paesaggio, che viene percepito come un valore capace di "attrarre" turismo, e sull'avi-fauna. L'impatto sul paesaggio, sull'avifauna, il rumore, le preoccupazioni rispetto all'inquinamento elettromagnetico sono diventati argomenti chiave della lotta agli impianti eolici da parte di un quotidiano edito nella provincia di Benevento che,

a partire dalla seconda metà degli anni '90, ha avviato una campagna di stampa contro l'eolico. Gran parte delle campagne elettorali per le amministrative dei Comuni del Fortore degli ultimi 10 anni sono state "condizionate" da posizioni pro e contro l'eolico.

Inoltre, in numerose occasioni pubbliche (seminari, convegni, manifestazioni, ecc.) sono state raccolte istanze dai soggetti interessati (amministratori, cittadini, imprenditori locali), i quali hanno sottolineato il problema dei rifiuti e delle contestazioni, a volte immotivate, altre volte istintive, delle popolazioni locali verso lo sviluppo di queste fonti rinnovabili. Infine, l'insofferenza delle popolazioni locali è stata testimoniata dalle numerose interrogazioni parlamentari.

Un ulteriore effetto delle istanze della comunità è stato quello di evidenziare i limiti dell'approccio definito dalle procedure di attuazione del CIP 6/92, ma anche di esigere con forza il coinvolgimento diretto degli enti locali nella valutazione dello sviluppo delle fonti rinnovabili nell'area di propria competenza. Questo perché i benefici economici, nella prima fase, non sono stati "diffusi" e, quindi, non sono stati percepiti dai cittadini, in quanto limitati alle sole royalties legate alla produzione di energia. Sentendo propria la "risorsa vento", appare più che legittima l'attesa delle popolazioni locali che iniziative a carattere economico apportino vantaggi tangibili là dove la risorsa viene sfruttata.

Nella prima fase dello sviluppo degli impianti (dal 1992 al 31.03.2001: CIP 6/92) è apparsa poco soddisfacente la ricaduta dei benefici, che si è limitata:

- al ricorso, non sempre garantito, a imprese e a manodopera locale per la realizzazione delle parti più convenzionali dell'impianto (tipicamente le opere civili), per la manutenzione ordinaria e la sorveglianza;
- a qualche "lascito" infrastrutturale (a volte miglioramenti alla viabilità, molto più spesso peggioramenti alla stessa. In molti casi, nelle convenzioni con gli Enti Locali, gli oneri per il ripristino dei siti erano a carico dell'Ente stesso e non della società);
- ai fitti dei terreni interessati dalle installazioni (in genere 300-500 Euro per palo all'anno);
- a qualche forma di partecipazione marginale degli Enti Locali ai ricavi prodotti (in genere 1,5%).

E' necessario che le Comunità Locali, per poter godere dei vantaggi, in sintonia e supportate dalle Amministrazioni Centrali, partecipino agli investimenti, promuovendo:

- le fonti energetiche rinnovabili come volano per una pianificazione integrata multisettoriale dello sviluppo locale auto-sostenibile in gra-

do di coinvolgere il settore boschivo, la riorganizzazione della risorsa idrica, la qualificazione delle filiere delle produzioni agricole, la qualificazione ambientale delle PMI e degli artigiani locali, lo sviluppo del settore turistico (rurale, ambientale, culturale), lo sviluppo dei servizi a rete (acqua; energia; trasporti; ecc.);

- l'integrazione con tutte le altre fonti rinnovabili (acqua, sole, biomassa, ecc.) e con gli altri settori produttivi tradizionali nell'area;
- la costituzione di società per la produzione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili e la promozione di aziende dell'indotto (produttrici di impianti, addette alla loro gestione; erogatrici di servizi di ingegneria e di manutenzione).

In questo contesto il progetto di sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili ha avuto successo in quanto è stato:

- ritenuto "sostenibile" dalle persone coinvolte e non è stato subito come fenomeno estraneo, ma condiviso e rielaborato secondo i modelli culturali del contesto;
- percepito come sviluppato in modo integrato con tutte le altre attività gestite dall'Ente Locale;
- in grado di assicurare la partecipazione di tutti i "gruppi principali": Pubblica Amministrazione, imprese, popolazione, organizzazioni;
- attinente scelte di medio e lungo termine e non ha riguardato solo risultati "pronto effetto", anche se questi sono importanti per gli esiti politici e motivazionali.

Le popolazioni locali sono state in grado di comprendere che non si può dire sempre di no a qualsiasi intervento sul territorio e che ciò che è percepito come minaccia può trasformarsi in grandi opportunità di sviluppo, in quanto l'energia è necessaria per mantenere almeno gli attuali livelli di sviluppo. E' impensabile che possano essere sempre altri a sostenere la nostra domanda di energia. Se poi si tratta di fonti rinnovabili di energia, ogni atteggiamento tendente ad impedirne la diffusione sarebbe contrario a qualsiasi logica di sviluppo sostenibile.

Promuovere uno sviluppo del proprio territorio compatibile con l'ambiente e coerente con gli obiettivi nazionali per la riduzione dell'effetto serra (perseguito gli obiettivi istituzionali del Protocollo di Kyoto, gli obiettivi del Libro Bianco europeo e italiano) può creare nuovo lavoro e nuove opportunità economiche in un contesto sociale ed economico sfavorevole.

Le fonti energetiche rinnovabili infatti, possono attrarre investimenti privati e pubblici locali e la produzione di energia da fonti rinnovabili può portare alla certificazione "verde" dell'area (100% da RES), quale strumento di qualificazione del marketing territoriale per la promozione delle produzioni agro-alimentari e del turismo locale.

Nelle diverse fasi di sviluppo del progetto si sono evidenziate una serie di criticità, che hanno avuto un unico filo conduttore: la difficoltà a ritenere che si potesse coniugare attività di impresa con un progetto articolato di sviluppo locale auto-sostenibile (risorse umane, finanziarie e ambientali locali).

Nella fase di definizione e di sottoscrizione degli Accordi a livello istituzionale, la maggiore criticità si è manifestata nella lentezza e approssimazione delle decisioni delle Pubbliche Amministrazioni, a volte giustificate dalla "aleatorietà" di un progetto chiaro ed esplicito nelle finalità (più valore aggiunto per il territorio in termini di ricchezza e di occupazione), ma appena abbozzato e in continuo divenire, sotto l'aspetto tecnico-economico.

Nella fase di pre-costituzione della Fortore Energia Spa la maggiore criticità si è evidenziata nella "farraginosità" - che ha reso difficile oltremodo la comunicazione e gli accordi tra i soci promotori e quelli sottoscrittori, provenienti da altre Regioni - della procedura della costituzione per pubblica sottoscrizione.

Nella fase di redazione dello studio di fattibilità e della progettazione sono state registrate una serie di diseconomie derivanti da una non corretta interpretazione delle finalità di massimizzazione del valore aggiunto, che si era immaginato di poter avere, a breve termine, a scapito del capitale sociale, per poter pagare una pleora di "sviluppatori/promotori".

4.4 IL CASO ENI MONFALCONE

Il contesto di riferimento

L'energia italiana dipende in gran parte dalle importazioni fossili, con un ruolo crescente del gas naturale, in ragione dei suoi diversi vantaggi: combustione "comparativamente" pulita, maggiore accettabilità da parte delle popolazioni, trasportabilità a basso impatto ambientale, pluralità dei giacimenti, con durata più lunga rispetto al petrolio.

Il trasporto attraverso gasdotti, il più impiegato dall'Italia, è utilizzabile "solo" per i giacimenti a distanza tale da permettere gli onerosi investimenti, grosso modo proporzionali alla distanza stessa. I gasdotti, inoltre, sono soggetti ad eventi interruttivi eccezionali dovuti a motivi politici, militari o terroristici. Di conseguenza, vanno integrati con sistemi di trasporto basati sulla liquefazione all'origine sotto freddo spinto, trasporto in forma liquida, sempre sotto freddo spinto, rigassificazione presso un terminale costiero, in presenza di rete.

Nel 1995 Il Gruppo ENI e per esso la SNAM e la Fondazione Mattei hanno proposto la realizzazione a Monfalcone di un terminale di gas-

sificazione del gas naturale, da realizzarsi in una zona originariamente progettata per attività portale, ma rimasta inutilizzata. La quantità in gioco era di 8 – 12 miliardi di mc all' anno⁵.

Gli attori del processo

Attori principali del caso presentato, sono stati il Gruppo ENI, rappresentato da SNAM e dalla Fondazione Mattei in qualità di proponenti, a livello locale il Comune di Monfalcone, le associazioni ambientaliste e i comitati locali ed esponenti istituzionali della Regione Friuli-Venezia Giulia e, a livello nazionale, le più importanti associazioni ambientaliste.

La Fondazione Mattei, che ha creato in precedenza il suo ufficio di Monfalcone come punto fisico di appoggio per i rapporti con le istituzioni e la popolazione, ha distribuito 300 copie dello studio già accennato, rendendo disponibile, fin dall'inizio, una base di discussione.

Parallelamente, il Comune di Monfalcone ha formulato alla SNAM richieste di estensione delle indagini sugli impatti (Baia di Panzano) mentre, nello stesso contesto, si è assistito a diverse prese di posizione, da parte della Sezione WWF di Monfalcone, da Legambiente del Friuli-Venezia Giulia e dal circolo Green Gang di Monfalcone, dalla Lega Nord di Monfalcone, dal Gruppo consiliare di Alleanza Nazionale della Regione FVG e dal Club Alpino Italiano di Monfalcone.

E' stato, inoltre, istituito un Comitato scientifico presso la Fondazione Mattei, con la partecipazione, tra l'altro, di esponenti nazionali di Legambiente.

Il conflitto e il processo di partecipazione locale.

La base di discussione intorno alla quale si sono definite le diverse posizioni è stata costituita dallo studio di fattibilità distribuito dalla Fondazione Mattei.

Non è stata messa in atto alcuna procedura di VIA, ma ha avuto luogo, comunque, un processo reale di verifica democratica, sulla base di una documentazione resa disponibile "prima" della decisione.

Il proponente, inoltre, ha costituito un Comitato Scientifico, coinvolgendo specialisti con responsabilità nazionali in Legambiente.

Le modalità di sviluppo delle dinamiche partecipative, anche se l'esito non è stato positivo per il proponente, pongono comunque la vicenda di Monfalcone come un caso di partecipazione significativo e innovativo rispetto a numerose altre situazioni in cui la popolazione interessata è stata posta di fronte ad una decisione già presa e, quindi, indotta a scegliere tra una accettazione piatta o un contrasto assoluto.

⁵ Studio della Fondazione Mattei presentato a Monfalcone il 3 agosto 1995

Tuttavia, due aspetti sono stati decisivi nelle dinamiche partecipative e nell'esito finale: la distinzione tra il livello associativo nazionale e quello dei comitati locali, in diretto rapporto con la popolazione e, soprattutto, gli aspetti connessi al tempo.

Infatti, Legambiente nazionale, a partire dagli approfondimenti effettuati nel Comitato Scientifico, con la partecipazione di un suo rappresentante, ha ritenuto che:

- fossero presenti buone ragioni energetiche, industriali, ambientali, per realizzare il terminale;
- gli impatti locali potessero essere limitati, con opportune progettazioni e tenendo anche conto che il punto scelto per la progettazione era già stato destinato ad impieghi infrastrutturali, poi non realizzati (un molo, in vista di una ipotetica estensione portuale sul quale poi avevano nidificato gli uccelli);
- fosse possibile pervenire ad un accordo di ampiezza maggiore rispetto alla zona del terminale, con vantaggi rilevanti di ripristino ambientale, tanto che gli inevitabili impatti locali potevano essere più che compensati dai vantaggi ambientali e sociali negoziabili con SNAM (possibilità di bilancio ambientale locale positivo);
- fosse possibile controllare i rischi relativi al massimo incidente credibile attraverso uno studio approfondito, centrato soprattutto sul rischio delle collisioni tra una nave metaniera ed altre navi. Si pensava, infatti, nelle fasi di avvicinamento al porto delle navi metaniere, ad una organizzazione di controllo costante dei movimenti di tutte le navi in zona, grazie a sistemi radar opportunamente elaborati, con visibilità delle tracce su un quadro video come per gli aerei in avvicinamento agli aeroporti.

Le valutazioni relative ai punti suddetti hanno richiesto tempi considerevoli, durante i quali non vi è stato un confronto approfondito tra le diverse parti attive, che hanno operato in modo separato ed eterogeneo.

Mentre, infatti, si svolgevano gli studi accennati, indispensabili per la padronanza tecnica della casistica degli incidenti, la Fondazione Mattei diffondeva informazioni di segno tranquillizzante mentre i comitati locali davano informazioni di segno opposto e richiedevano al sindaco un referendum locale in tempi brevi, sulla base di un quesito assai semplice, del tipo "se si vuole o no la realizzazione del terminale".

Parallelamente, l'intenzione di Legambiente era di fornire ai cittadini una posizione terza, basata sui vantaggi e sugli impegni derivanti dalle valutazioni espresse dal Comitato Scientifico, sui quali si era aperto di fatto un negoziato positivo con SNAM.

L'impegno di "qualificazione della realizzazione del terminale" che po-

teva essere decisivo qualora fosse stato comunicato e discusso con la cittadinanza, fu però "bruciato" dalle decisioni del sindaco che fissò in tempi brevi il referendum e accettò, circa la realizzazione del terminale, una modalità di risposta eccessivamente semplificata del tipo sì o no.

Di fatto i tempi del confronto furono "tagliati" dai tempi e dalla semplificazione del referendum. Diversamente, si sarebbe potuto arrivare ad una definizione più ampia della proposta di cui si sarebbero specificati i miglioramenti e i vantaggi collegati, in termini di sicurezza, ambientali ed economici, proponendo ai cittadini una possibilità assai diversa da quella iniziale.

La povertà delle basi dell'informazione offerta ai cittadini ha, invece, determinato la prevalenza del "no", che comunque non è stata schiacciante.

Al di là del risultato del referendum, il processo di partecipazione non ha fornito l'esito atteso e possibile.

A tale proposito, si devono qui mettere in evidenza due aspetti principali:

- il procedimento non era supportato da normative, regolamenti o "regole del gioco" da tutti accettate che garantissero approfondimenti, confronti e modifiche dell'oggetto con i tempi e le modalità necessari;
- l'istituzione locale, rappresentata dall'Amministrazione Comunale, non ha svolto un ruolo di "parte direttamente impegnata" e non ha altresì garantito le condizioni di cui al punto precedente.

E' mancato, dunque, un confronto di merito, modificativo e costruttivo, presente in fase iniziale che costituisce in molti casi, la vera opportunità per un processo partecipativo territoriale, orientato al cambiamento dello sviluppo locale.

L'analisi dei processi reali che si sono svolti dimostra, quindi, l'importanza di regole valide per tutti, di tempo dedicato agli approfondimenti e alle consultazioni nonché di una figura professionale specifica, in grado di svolgere un ruolo da tutti accettato e condiviso.

In questo caso, alcuni mesi in più avrebbero garantito la definizione di alcuni miglioramenti sostanziali della proposta attraverso il confronto aperto con i rappresentanti della popolazione e avrebbero permesso di proporre ai votanti un "sì" non schiacciato sugli interessi della SNAM, ma comprensivo degli approfondimenti già richiamati, di interesse reale per la cittadinanza.

La proposta, quindi, avrebbe superato quella estraneità che traduce la scarsa conoscenza in voto tendenzialmente negativo.

Criticità e punti di forza del processo partecipativo

In questo caso il pieno svolgimento dei procedimenti partecipativi non è stato impedito, come è avvenuto in molti altri casi, dalla indisponibi-

lità o dalla eccessiva fretta del proponente, bensì dalla parte contraria alla realizzazione, rappresentata dal comitato locale, che si è accordata con l'amministrazione locale per l'attivazione di un procedimento "semplificativo" e di minore impegno.

Non c'è dubbio, infatti, che la realizzazione del terminale, anche nelle condizioni migliorate e controllate, avrebbe comportato una maggiore assunzione di responsabilità per tutti, come avviene per tutte le situazioni di cambiamento.

Si è determinato, quindi, un caso NIMBY (not in my backyard), in cui l'iniziativa dei Comitati, che è stata abile ed efficace dal punto di vista del conseguimento del risultato auspicato, ha impedito che si svolgessero gli incontri e il confronto sugli aspetti relativi alla "realizzazione qualificata" del progetto che avrebbero potuto portare, indipendentemente dal risultato, ad una partecipazione al referendum ben più informata e responsabile.

Per trarre da questa esperienza, iniziata in buone condizioni e conclusa con un tradizionale "rifiuto locale", tutte gli insegnamenti possibili, saranno utili alcune ulteriori osservazioni.

In primo luogo, va sottolineato che la democrazia partecipativa, pur svolta con modalità imperfetta a causa della abbreviazione del processo informativo-partecipativo, si è attuata in modo sostanzialmente efficace, dal momento che è stato promosso e realizzato un referendum in cui è prevalsa una volontà per il "no" seguita dalla effettiva rinuncia al terminale da parte del Gruppo ENI. Va, quindi, confermato che un procedimento partecipativo può anche concludersi con una decisione "non realizzativa" e che questa possibilità deve essere mantenuta.

In secondo luogo, vanno rilevati diversi difetti tra cui, sul piano tecnico, la mancanza di un approfondimento sugli incidenti da collisioni in mare e, sul piano politico, una concordanza di "abbreviazione" del procedimento tra i comitati e il Comune. Questo ultimo aspetto mette in evidenza un problema generale per cui non solo la popolazione ma, in molti casi, la stessa Amministrazione locale non è in grado, di fatto, di coordinare un processo di approfondimento che va oltre le sue capacità tecniche e culturali. In queste condizioni, la negazione dell'iniziativa può corrispondere anche ad un disimpegno.

Al contrario, a fronte degli stessi problemi, la via dell'approfondimento partecipato con i tempi necessari permette di accrescere le conoscenze e le opportunità di decision making responsabile da parte di tutti i partecipanti, compresi gli amministratori, gli operatori economici, i cittadini e i loro stessi comitati.

La vicenda di Monfalcone ha anticipato, sul piano dei contenuti, l'esigenza, oggi riconosciuta, di dotare il sistema italiano di approvvigionamento del gas naturale di sistemi anche differenziati rispetto ai gasdotti.

A margine di questa vicenda, assai significativa sia per le premesse positive che per le conclusioni, una riflessione appare indispensabile, riconoscendo che, ai fini di una svolta in senso ambientale dell'attuale tipo di sviluppo, non è più possibile una terzietà quasi indifferente della amministrazione pubblica.

Il problema si ripropone continuamente anche oggi, ad esempio in materia di fonti rinnovabili, in particolare di impianti eolici.

La libera iniziativa privata, basata sul principio di richiesta autorizzativa all'autorità comunale, non può essere sufficiente, perché occorre la presenza operante di un principio programmatico, legato al ruolo più ampio del livello regionale e per delega di quello provinciale.

Nonostante le premesse positive, il confronto di Monfalcone è stato ridotto ai suoi termini elementari, traducendosi nello scontro tra l'interesse di un'azienda a realizzare un'opera su un territorio e la difesa NIMBY del territorio stesso, attraverso l'azione di un comitato locale.

Oggi sono presenti o sono da mettere in opera nei tempi più brevi, procedimenti come la VIA o la VAS, in grado di attivare maggiori approfondimenti al fine di facilitare o agevolare la risoluzione dei problemi.

Il cambiamento dello sviluppo deve, infatti, produrre un cambiamento nell'impegno di tutti i partecipanti istituzionali ai vari livelli, aziendali, associativi e di diretta rappresentanza locale, individuando a questo scopo anche forme innovative che siano realmente all'altezza dei problemi e delle opportunità.

4.5 IL CASO ASM BRESCIA

Il contesto di riferimento

Brescia è una città di 200.000 abitanti, caratterizzata da una forte attività industriale e da una azienda locale di igiene urbana a partecipazione pubblica comunale con una tradizione che data dal 1908 e che conferisce all'azienda stessa capacità e affidabilità per gli aspetti tecnici-meccanici-industriali anche di tipo innovativo (l'azienda, ad esempio, è stata la prima nella realizzazione del teleriscaldamento in Italia) e su scala nazionale.

L'intervento sui rifiuti previsto dall'azienda, che ha avuto inizio nel 1992, conteneva già un elemento innovativo, rispetto alla tradizionale discarica, di tipo industriale e con qualità tecnica avanzata, orientato principalmente alla soluzione mediante macchine, cioè alla combustione.

Come è noto, le direttive europee prevedono come priorità la prevenzione dei rifiuti, secondariamente la raccolta selettiva, seguita da riciclo e in ultimo la combustione con recupero energetico, in alternativa alla discarica.

La combustione, terza tra le scelte richiamate, trasforma il peso dei rifiuti in ceneri sia solide che allo stato aeriforme, nonché in anidride carbonica e vapore d'acqua con produzione di energia.

L'aspetto avanzato dall'azienda municipalizzata di Brescia, oltre alla svolta rispetto alla discarica, era riscontrabile nell'accurata selezione della tipologia del combustore e dei suoi produttori industriali, nella finalità del doppio prodotto energetico, energia elettrica e calore sotto forma di acqua calda per la rete di teleriscaldamento, nonché nel controllo degli inquinanti, in linea con gli standard europei.

L'aspetto di servizio "leggero" e partecipato, come si richiede nel caso di un sistema basato sulla prevenzione e sulla selezione domestica dei rifiuti, con successivo riciclaggio, pur realizzando fin da allora una quota del 6% di raccolta differenziata - non trascurabile agli inizi degli anni '90 - non era a livello "avanzato" e richiedeva nuovi impegni, anche sul piano dell'impostazione culturale e organizzativa.

Gli attori del processo

Gli attori principali coinvolti nel processo sono stati il Comune di Brescia, l'azienda ASM Brescia, l'associazionismo locale e i Comitati, i partiti locali, tra cui Verdi e Rifondazione, nonché l'associazionismo nazionale, tra cui Legambiente.

Le organizzazioni contrarie alla combustione, pur forti e attive, non sono mai arrivate alla richiesta di un referendum, per cui non si dispone di un indicatore esplicito e formalizzato sulle posizioni prevalenti nella popolazione.

E' stato evidente, comunque, che il livello di partecipazione, anche critica, della popolazione sia stato complessivamente positivo.

Il conflitto e il processo di partecipazione locale.

La partecipazione e lo stesso conflitto non hanno seguito a Brescia le ordinarie e visibili forme di contrapposizione in quanto sia l'Amministrazione Comunale che l'azienda ASM Brescia hanno favorito, nelle scelte principali, il coinvolgimento partecipativo proprio della cultura ambientalista (una specie di "mitbestimmung" verso la cultura ambientalista).

Ciò considerato, l'inizio del processo partecipativo può fissarsi nel momento in cui, all'inizio degli anni '90, la Direzione di ASM Brescia propose ad un esponente nazionale di Legambiente, dotato di competenze specifiche, di fare parte di un gruppo di progetto incaricato di predisporre una proposta di un impianto di combustione dei rifiuti in cui dovevano essere presenti, in qualità di requisiti di partenza:

- tre unità da 133.000 t / anno, complessive 400.000;

- gara internazionale per la scelta del costruttore, con i migliori standard di sicurezza europei;
- produzione di energia elettrica e calore per la rete di teleriscaldamento.

Il rappresentante di Legambiente accettò l'incarico, richiedendo contestualmente che l'ambito di discussione fosse esteso a tutto il campo dei rifiuti, e quindi contemporaneamente ("doppio binario") alla raccolta differenziata con riciclaggio e alla combustione con controllo degli inquinanti e che gli fosse assegnato il ruolo di vicepresidente del gruppo di progetto, con facoltà di interlocuzione politica all'esterno del Gruppo stesso.

Il dibattito fu approfondito e vivace, con momenti di tensione e confronto animato tra i componenti del gruppo di progetto.

Sostanzialmente, infatti, si evidenziarono tre posizioni di merito.

Mentre ASM Brescia si attestava sulla realizzazione delle 3 unità per complessive 400.000 t/anno, pur prevedendo una moderata attività di raccolta differenziata con riciclo, l'opposizione ambientalista locale si dichiarava contro il combustore - chiamato inceneritore - in quanto si riteneva che la presenza di un combustore, a causa degli investimenti e dei profitti coinvolti nella macchina, bloccasse la raccolta differenziata.

Si pensava, infatti, che il proprietario del combustore avesse interesse a massimizzare la sua alimentazione e che considerasse quindi i risultati della raccolta differenziata come sottratti all'economia del combustore.

Si riteneva, inoltre, che gli stessi cittadini, data la presenza del combustore, immaginato come un pozzo senza fondo, non avrebbero avuto motivi per impegnarsi nella selezione domestica dei rifiuti (una posizione, questa, presente a livello internazionale: o selezione o combustione).

La posizione ambientalista, infine, faceva riferimento ad una cultura sistemica che punta sulla gestione unitaria e coordinata di soluzioni complesse che prevedono l'impiego pro-quota di diverse soluzioni sulla base di un'impostazione europea (con realizzazioni, in particolare, in diverse città della Germania, anche paragonabili con Brescia, tra cui Heidelberg).

La cultura industriale, sia pure con capacità e tradizioni qualificate, nel momento in cui il confronto si focalizzava al di fuori dell'esperienza e della programmazione aziendale, tendeva a marginalizzare i risultati della raccolta differenziata senza fare conseguentemente assegnamento sui relativi risultati.

La cultura ambientalista, a sua volta, tendeva a contrapporsi al combustore, evitando di prendere in considerazione il contributo della "macchina" ed entrando in contrasto, sotto questo aspetto, con le indicazioni europee già segnalate (prevenzione, raccolta differenziata con riciclaggio, combustione con recupero energetico, discarica).

La posizione ambientalista puntava su quote molto forti di raccolta differenziata (anche spinte fino al 50-60%) che costituivano valori limite per città di 200.000 abitanti. Il ricorso alla sola raccolta differenziata, inoltre, avrebbe comunque lasciata irrisolta la parte restante che sarebbe stata destinata, di conseguenza, alla discarica.

Della posizione contraria alla combustione facevano parte, però, anche posizioni, sia pure limitate, che insistevano giustamente sulla prevenzione, con diminuzione complessiva dei rifiuti da trattare.

Per uscire dall'empasse, si decise di entrare in contatto con esempi di soluzioni avanzate in altri paesi e, a questo scopo, furono organizzate visite guidate in Germania (in particolare Heidelberg) e in Svezia.

L'organizzazione di visite di studio faceva parte del processo partecipativo, rappresentando un facilitatore del confronto sulle soluzioni e sulle possibilità di modifica, orientato alla ricerca della migliore soluzione e quindi dotato anche di quel tanto di fluidità in grado di introdurre elementi di novità. In questo caso, la novità, rispetto alla cultura prevalente nell'Azienda, era rappresentata dalla possibilità di realizzare quote di raccolta differenziata (RD) del 35-40%, allora non presenti in Italia (Brescia era al 6-7%).

Rispetto alla cultura prevalente nel mondo ambientalista la novità era data dalla possibilità di fare una RD anche spinta, in presenza di combustione.

A seguito delle visite guidate si avviò un rapporto di scambio di informazioni con Heidelberg. In quella zona, infatti, era stato effettuato un accordo tra tre città, una delle quali era attrezzata con un grande combustore, una con sistema di digestione di bio-masse, mentre una seconda cittadina provvedeva ai servizi di discarica. Il sistema complessivo, di conseguenza, era basato su RD differenziata molto spinta e sulle dotazioni necessarie di macchine e servizi.

La rappresentanza ambientalista presente nel Gruppo di Progetto oppose una critica relativa alla sopraccennata marginalità della RD e alle sue conseguenze. Fu osservato, infatti, che quando la RD arrivava ad 1/3 e oltre dell'insieme dei rifiuti, la sua marginalità scompariva. Ciò che era solo qualitativo e quantitativamente marginale diventava, dunque, "qualità con peso" altamente significativa. Emergeva, parallelamente, la superfluità di una delle tre unità, visto che il potenziale di combustione di progetto non aveva tenuto conto di una forte RD.

La marginalità, così, si spostò su una parte dell'investimento industriale.

Va sottolineato che la soluzione leggera non si aggiungeva a quella pesante, ma la sostituiva in parte rilevante.

Partendo da questi presupposti, grazie al rilievo della cultura e dell'impegno ambientalista e alla forza specifica della argomentazione

contraria alla marginalità della RD, si arrivò a concordare un patto, chiamato "doppio binario".

In base a tale patto si conferiva il massimo impulso alla raccolta differenziata, con obiettivo del 36% (anticipato di alcuni anni rispetto al cosiddetto decreto Ronchi) e si avviava la gara per due unità di combustione con l'accordo che, nel caso in cui la RD non avesse conseguito i suoi obiettivi, sarebbe stata realizzata anche la terza unità.

Sul piano tecnico, fu accettato che le unità di combustione dovessero essere "elastiche" rispetto alla RD, nel senso che la combustione non doveva porre alcun vincolo alla RD stessa. Ciò si traduceva nella possibilità di alimentazione con materiali di vario contenuto in termini di kcal /kg.

La decisione, che prevedeva anche compensazioni ambientali locali, aspetti di democrazia, garanzie di sicurezza e trasparenza, fu apprezzata dai cittadini.

Gli oppositori non decisero mai, di conseguenza, di utilizzare lo strumento del referendum che avrebbe anche potuto essere controproducente dal momento che vi era stato molto tempo per l'informazione diffusa e l'opinione pubblica era informata che la RD era un caposaldo dell'accordo.

Il processo partecipativo permise, dunque, la partecipazione al progetto, fin dal suo avvio, la modifica conseguente dell'impostazione, a favore di soluzioni leggere e ambientaliste, sostitutive in parte rilevante delle soluzioni industriali, la svolta netta rispetto alla discarica, con vantaggio territoriale e il controllo di qualità e di sicurezza sulla parte industriale.

Un giornale locale organizzò un limitato giro di inchiesta e trovò una maggioranza favorevole.

Il dato principale, comunque, è che negli anni successivi la RD ha superato il 40%, pur senza vantaggi economici individuali. E' questo un punto da sottolineare, in quanto è un'opinione diffusa, anche in parti socialmente impegnate, che l'individuo decida il suo comportamento in relazione, soprattutto, a giudizi di convenienza economica individuale. Secondo tale ipotesi, l'individuo ridurrà e differenzierà i suoi rifiuti solo quando i suoi pagamenti saranno proporzionali ai rifiuti conferiti in forma non differenziata. In altre parole, si impegnerà nella RD per pagare meno.

Non è in discussione qui la concretezza di questa posizione, che, ad esempio, in Germania ha dato buoni risultati. Si mette in discussione, piuttosto, il suo carattere esclusivo, quasi che il cittadino reale si proponga soltanto di massimizzare i suoi guadagni e ridurre le sue spese. Non vengono così valorizzati gli interessi sistemici - territoriali dei cittadini, che possono condurre, di fatto, a comportamenti positivamente strutturati, in situazioni connotate dalla qualificazione delle progettazioni, delle informazioni e delle possibilità di partecipazione (individuo socializzante, quindi disponibile - a date condizioni - verso nuovi comportamenti, al passo con i tempi).

Di fatto, quando l'impianto di combustione entrò in attività, la RD era già elevata, intorno al 25% per poi crescere fino a 40% e oltre, puntando a 50% ("la meta è la metà").

In merito, sono stati organizzati due convegni di livello internazionale, a distanza di 10 anni, 1994 e 2004, per verificare obiettivi e risultati. Nell'ultimo convegno è stato sottoscritto l'impegno relativo alla prevenzione oltre all'obiettivo citato di RD al 50%.

La prevenzione, nel giro dei prossimi anni, puntando alla stabilizzazione della quantità dei rifiuti, potrà costituire un banco di prova sulla fattibilità di una tipologia di sviluppo che comprenda anche la modifica dei comportamenti dei cittadini.

Criticità e vantaggi del processo partecipativo.

In questo caso, come in altri citati in questa pubblicazione, non si era in presenza di una VIA, di una VAS o di regole accettate da tutti i portatori di interesse.

Le regole e i procedimenti sono utili e importanti, ma non devono essere bloccanti.

Di massima importanza è l'attivazione di un processo partecipativo di tipo critico - costruttivo - modificativo, che deve essere regolato e che deve produrre i necessari cambiamenti e adeguamenti pur senza adattarsi, salvo legittime eccezioni, all'idea di "immobilismo" o ad una semplice posizione NIMBY, orientata a rigettare l'intervento, in modo da non occuparsene più.

Anche quando, per buoni motivi, si ritiene più utile far prevalere il "non fare nulla", è comunque essenziale costruire un impegno propositivo, da attivare in ambito comprensoriale o provinciale.

Nel caso di ASM Brescia, questa ultima ha scelto di confrontarsi con le nuove esigenze prima di realizzare i propri impianti e di entrare in rapporto con la parte dell'ambientalismo in grado di fornire contributi scientifici e progettuali.

I procedimenti, che di fatto si sono svolti in queste condizioni, sono largamente paragonabili ai successivi procedimenti, previsti in base alle nuove normative e ad altre innovazioni.

L'esperienza di Brescia va esaminata in profondità come caso di rapporto dinamico, tuttora attivo, con i grandi problemi della sostenibilità ambientale e dell'energia.

A Brescia gli interessi economici sono molto forti. Il combustore, di tipo avanzato, qualificato anche nella sua organizzazione, è una fonte di guadagni per ASM Brescia e conseguentemente per il Comune di Brescia, suo principale azionista. Siamo, quindi, in un ambito di modernità industriale, di cui fa parte, già da anni, l'illuminata e moderna estensione della cogenerazione e del teleriscaldamento.

La cultura del cambiamento ha potuto incidere in questo ambito, nel quale è tuttora incisiva, dal momento che prospetta soluzioni credibili e realizzabili, corrispondenti alla modernità ecologica e diverse dalla contrapposizione muro contro muro.

In concreto, la terza macchina da combustione è stata bloccata (anni dopo, è stata realizzata per bruciare non rifiuti, ma fonti rinnovabili legnose), ma esiste la possibilità di modificare efficacemente gli interessi aziendali oppure lo si deve ritenere come uno spazio puramente ipotizzato e trascurabile?

L'attenzione, a Brescia, si sta ora spostando sulla stabilizzazione dei rifiuti, nella convinzione che non sia sostenibile né civile accettare che i consumi materiali aumentino in proporzione lineare con l'economia.

Alcuni critici osservano che l'economia dell'azienda è proporzionale alla quantità dei rifiuti. Se tale quantità verrà bloccata, ci sarà un vantaggio ambientale, ci sarà anche un vantaggio per le tasse dei cittadini, ma non per l'economia dell'azienda.

Questa critica tradizionale, presente anche in ambienti che si considerano "avanzati", si colloca oltre al progetto di cambiamento dello sviluppo, che prevede anche il cambiamento delle domande e delle offerte di servizi.

In breve, quello che l'azienda perderà per i rifiuti non aumentati e non trattati, lo potrà recuperare grazie alla nuova capacità di servizi, i servizi, appunto, della prevenzione.

Questa "terza posizione", che ha già ottenuto successi rilevanti ed evidenti, è assai significativa per definire le condizioni di una partecipazione efficace e propositiva da parte della cittadinanza.

Va sottolineato che rifiuti, energia e trasporto insieme alla gestione idrica, sono elementi indispensabili sia della qualità urbana che della modernità sostenibile e richiedono il contributo di tutte le parti interessate, istituzioni, aziende e cittadini.

E' anche possibile, oltre che necessaria, una volontà consapevole dei singoli individui, di cui vanno create le condizioni anche economiche, mettendo in evidenza il rapporto operativo tra adesione culturale e comportamenti coerenti e strutturati.

BIBLIOGRAFIA

Adelmeque C., Kemeris S., Senkius D., *Rethinking Case Study*, New York, 1994.

Bassoli M., Petrella A., Serino G., *Modello di rappresentazione del sistema professionale per la rilevazione del fabbisogno professionale e formativo IPL/AFI-CTM*, Documento RSO, Milano, Settembre, 1998.

Bettini V., Canter L., Ortolano L., *Ecologia dell'impatto ambientale*, Torino, UTET libreria, 2000.

Bettini V., *Valutazione dell'Impatto Ambientale: le nuove frontiere*, Torino, UTET libreria, 2002.

Bruschi S., Risotti G., *Valutare l'Ambiente*, Roma, NIS 1990.

Canter L., *Environmental impact assessment*, 2nd ed. New York, Mc Graw Hill 1996.

CEC (European Commission of Communities) *Proposal of the Council Directive on the Assessment of The Effects of certain plan and programmes on the environment*, Brussels CEC, 1997.

CEC (European Commission of Communities) *Guidance on EIA: EIS review*, DG XI, Brussels CEC, 2001.

CEC (European Commission of Communities) *Implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment*, Brussels CEC, 2003.

Clark B., *Perspectives in Environmental impact assessment*, Dordrecht Reidel, ed 1984.

Clark B., *Improving public participation in environmental impact assessment*, Built Environmental 20, 1994.

Dipartimento della funzione pubblica (a cura di Luigi Bobbio), *A più voci*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2004.

Glasson J., Therivel R. and Chadwick A., *Introduction to Environmental Impact Assessment*, London, Routledge, 2005.

IAIA, *Principles of EIA and SEA*, IAIA, 1998.

Isfol (Rita Ammassari e Maria Teresa Palleschi), *Formare per la complessità. Figure professionali e competenze sistemiche*, Franco Angeli, Milano, 2005.

Isfol, *Unità Capitalizzabili e crediti formativi. I repertori sperimentali: settore metalmeccanico, automazione industriale, produzione*, F. Angeli, Milano, 1998.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Isfol (Rita Ammassari e Maria Teresa Palleschi), *Formazione e occupazione in campo ambientale*, Franco Angeli, Milano, 2003.

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio - Isfol (Rita Ammassari e Maria Teresa Palleschi), *Una formazione di qualità per la sostenibilità ambientale*, Franco Angeli, Milano, 2001.

Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, *Evaluation Environnementale des Directive Territoriales d'Aménagement*, Guide Méthodologique, Parigi, 1999.

ONU/ECE, *The Aarhus Convention: an Implementation guide*, New York, Ginevra, 2000.

Partidario M.R., Clark R., *Perspectives on Strategic Environmental Assessment* Boca Raton, Lewis Publisher, ed. 2000.

Rau J., Wooten D., *Environmental impact analysis handbook*, New York, McGraw- Hill, 1980.

Serino G., *L'operatore di ufficio automatizzato: un modello professionale di riferimento*, in F. Butera, *Dalle occupazioni industriali alle nuove occupazioni*, F. Angeli, Milano, 1987.

Stern N., *The economics of climate change: the Stern Review*, Cambridge University Press, 2006.

Therivel R., Partitario M.R., *The practice of strategic environmental assessment*, London Earthscan, 1996.

Therivel R., *Strategic Environmental Assessment in Action*, London Earthscan, 2004.

UNEP, *Environmental Impact Assessment Training Resource Manual*, Ginevra, UNEP 1996.

Wackernagel M., Rees W., *L'impronta ecologica*, Milano, Edizioni Ambiente, 2000.

Westman W., *Ecology, impact assessment and environmental planning*, New York Wiley, 1985.

ALLEGATO
RIFERIMENTI NORMATIVI VIA E VAS

□ **LEGISLAZIONE COMUNITÀ EUROPEA**

Direttiva(CE) 85/337: Consiglio, 27 giugno 1985 G.U.C.E del 5 luglio 1985, n. L 175 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati

Direttiva (CE) 97/11: Consiglio, 3 marzo 1997 G.U.C.E. 14 marzo 1997, n. L 073 Modifica alla direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

Direttiva (CE) 2001/42: Consiglio, 27 giugno 2001 n. L 197 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente

Direttiva 2003/4/CE: Consiglio del 28 gennaio 2003, n. L 41/26 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio

Direttiva 2003/35/CE: Consiglio del 26 maggio 2003 n. L 156/17 che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia

□ **LEGISLAZIONE NAZIONALE**

Testo coordinato del Decreto-Legge 12 maggio 2006, n. 173: Testo del decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173, coordinato con la legge di conversione 12 luglio 2006, n. 228 (in questa Gazzetta Ufficiale - alla pagina 4), recante: «Proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare e legislativa». (GU n. 160 del 12-7-2006) VIA. (CODICE DELL'AMBIENTE): Art. 1-septies - Modifica al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152

Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152: Norme in materia ambientale. (G.U. n. 88 del 14/04/2006 - S.O. n. 96) - Testo vigente - aggiornato, da ultimo, al D.L. 28 dicembre 2006 n. 300 - cd. "Decreto mille proroghe" (G.U. n. 300 del 28/12/2006) e alla Finanziaria 2007 (L. n. 296/2006, pubblicata nella GU n. 299 del 27.12.2006 - S. O. n. 244)

Decreto Legislativo 17 agosto 2005, n. 189: Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, in materia di redazio-

ne ed approvazione dei progetti e delle varianti, nonché di risoluzione delle interferenze per le opere strategiche e di preminente interesse nazionale. (GU n. 221 del 22-9-2005- Suppl. Ordinario n.157)

Circolare 1 giugno 2005: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio. Disposizioni concernenti il pagamento dello 0,5 per mille ai sensi dell'articolo 27 della legge 30 aprile 1999, n. 136, come modificato dall'articolo 77, comma 2, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, per le opere assoggettate alla procedura di VIA statale di cui all'articolo 6 della legge 8 luglio 1989, n. 349. (GU n. 143 del 22-6-2005)

Legge 18 aprile 2005, n. 62: Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004. (GU n. 96 del 27-4-2005 - S.O. n.76)

Art. 19 (Delega al Governo per il recepimento della direttiva 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente)

Art. 30 (Recepimento dell'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, in materia di valutazione di impatto ambientale)

Circolare 18 ottobre 2004: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio. Disposizioni concernenti il pagamento del contributo dello 0,5 per mille, ai sensi dell'articolo 27 della legge 30 aprile 1999, n. 136, così come modificato dall'articolo 77, comma 2, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, per le opere assoggettate alla procedura di VIA Statale, di cui all'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349. (GU n. 305 del 30-12-2004)

Decreto 1 aprile 2004: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio. Linee guida per l'utilizzo dei sistemi innovativi nelle valutazioni di impatto ambientale. (GU n. 84 del 9-4-2004)

Legge 16 gennaio 2004, n. 5. Testo del decreto-legge 14 novembre 2003, n. 315 (in Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 268 del 18 novembre 2003), coordinato con la legge di conversione 16 gennaio 2004, n. 5, recante: "Disposizioni urgenti in tema di composizione delle commissioni per la valutazione di impatto ambientale e di procedimenti autorizzatori per le infrastrutture di comunicazione elettronica.". (GU n. 13 del 17-1-2004)

Decreto Legge 14 novembre 2003, n. 315: Disposizioni urgenti in tema di composizione delle commissioni per la valutazione di impatto ambientale e di procedimenti autorizzatori per le infrastrutture di comuni-

cazione elettronica. (GU n. 268 del 18-11-2003) (Convertito in L.n. 5/2004)

Legge 31 ottobre 2003, n.306: Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2003. (GU n. 266 del 15-11-2003- Suppl. Ordinario n.173) ART. 15. (Recepimento dell'articolo 2, paragrafo 3, della direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati)

Testo coordinato del Decreto-Legge 18 febbraio 2003, n.25: Testo del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 25 (in Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 41 del 19 febbraio 2003), coordinato con la Legge di conversione 17 aprile 2003, n. 83: (in questa stessa Gazzetta Ufficiale alla pag. 4), recante: "Disposizioni urgenti in materia di oneri generali del sistema elettrico e di realizzazione, potenziamento, utilizzazione e ambientalizzazione di impianti termoelettrici". (GU n. 92 del 19-4-2003)

Circolare 25 novembre 2002: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio. Integrazione delle circolari 11 agosto 1989, 23 febbraio 1990, n. 1092/VIA/A.O.13.I e 15 febbraio 1996 del Ministero dell'Ambiente, concernente "Pubblicità degli atti riguardanti la richiesta di pronuncia di compatibilità ambientale di cui all'art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, modalità dell'annuncio sui quotidiani". (GU n. 291 del 12-12-2002)

Decreto Legislativo 20 agosto 2002, n.190: Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale. (GU n. 199 del 26-8-2002- Suppl. Ordinario n.174) *Testo coordinato alle modifiche introdotte a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale (Sent. Corte Cost. n. 303/2003), al D. Lgs. 189/2005 e al D.Lgs. 152/2006*

Legge 9 aprile 2002, n. 55: Testo del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 (in Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 34 del 9 febbraio 2002), coordinato con la legge di conversione 9 aprile 2002, n. 55 (in questa stessa Gazzetta Ufficiale alla pag. 3), recante: "Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale". (Testo Coordinato del Decreto-Legge 7 febbraio 2002, n.7) (Pubblicato su GU n. 84 del 10-4-2002).

Provvedimento 20 marzo 2002: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio - Pronuncia di compatibilità ambientale DEC/VIA/7014 con-

cernente il progetto relativo ai lavori di ammodernamento e adeguamento al tipo 1/A delle norme C.N.R./80 della autostrada Salerno-Reggio Calabria - tratto compreso tra il km 411+400 (svincolo di Bagnara Calabria escluso) al km 442+920 (svincolo di Reggio Calabria incluso) da realizzarsi nei comuni di Bagnara Calabria, Scilla, Villa S. Giovanni, Campo Calabro e Reggio Calabria, presentato dall'ANAS Ente nazionale per le strade - Ufficio speciale infrastrutture. (GU n. 102 del 3-5-2002)

Provvedimento 23 gennaio 2002: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio - Piano di sviluppo aeroportuale - valutazione impatto ambientale. (G.U. del 25.02.2002, n. 47).

Legge 23 marzo 2001, n. 93: Disposizioni in campo ambientale. (Gazz. Uff., 4 aprile, n. 79). (*L'art. 6 è abrogato a decorrere dall'entrata in vigore della parte seconda del D. Lgs. 152/2006. Detto termine, già prorogato al 31 gennaio 2007 ai sensi dell'art. 52 del citato D.Lgs n. 152/2006, come modificato dal D.L. 173/2006, convertito, con modifiche, in L. n.228/2006, è stato ulteriormente prorogato al 31 luglio 2007 dal D. L. n. 300/2006*)

Legge 24 novembre 2000, n. 340: "Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 275 del 24 novembre 2000 (Modifiche alla L. 241/90)

Decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1999, n. 549: Regolamento recante norme di organizzazione delle strutture di livello dirigenziale generale del Ministero dell'Ambiente. (Gazz. Uff., 21 marzo, n. 67).

Norma Tecnica UNI 31.07.1999, n. 10743: Impatto ambientale - Linee guida per la redazione degli studi di impatto ambientale relativi ai progetti di impianti di trattamento di rifiuti speciali (pericolosi e non).

D.P.R. 2 settembre 1999, n. 348: Regolamento recante norme tecniche concernenti gli studi di impatto ambientale per talune categorie di opere. G.U.R.I. 12 ottobre 1999, n. 240

D.P.C.M. 3 settembre 1999: Atto di indirizzo e coordinamento che modifica ed integra il precedente atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione dell'impatto

ambientale. (Gazz. Uff., 27 dicembre, n. 302). *(D.P.C.M. abrogato a decorrere dall'entrata in vigore della parte seconda del D. Lgs. 152/2006. Detto termine, già prorogato al 31 gennaio 2007 ai sensi dell'art. 52 del citato D.Lgs n. 152/2006, come modificato dal D.L. 173/2006, convertito, con modifiche, in L. n.228/2006, è stato ulteriormente prorogato al 31 luglio 2007 dal D. L. n. 300/2006)*

Dirett. P.C.M. 4 agosto 1999: Applicazione della procedura di valutazione di impatto ambientale alle dighe di ritenuta. (G.U. serie gen. n. 216).

D.P.R. 3 luglio 1998: Termini e modalità dello svolgimento della procedura di valutazione di impatto ambientale per gli interporti di rilevanza nazionale. (Gazz. Uff., 24 settembre, n. 223).

Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112: Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59. (Suppl. ordinario alla Gazz. Uff., 21 aprile, n. 92). Testo coordinato ed aggiornato al d.l. 7 settembre 2001, n. 343.

D.P.R. 11 febbraio 1998: Disposizioni integrative al D.P.C.M. del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 agosto 1988, n. 377, in materia di disciplina delle pronunce di compatibilità ambientale, di cui alla l. 8 luglio 1986, n. 349, art. 6. (Gazz. Uff., 27 marzo, n. 72).

Legge 1 luglio 1997, n. 189: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° maggio 1997, n. 115, recante disposizioni urgenti per il recepimento della direttiva 96/2/CE sulle comunicazioni mobili e personali. (Gazz. Uff., 1° luglio, n. 151).

D.P.R. 12 aprile 1996: Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della l. 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale. (Gazz. Uff., 7 settembre, n. 210). *(D.P.R. abrogato a decorrere dall'entrata in vigore della parte seconda del D. Lgs. 152/2006. Detto termine, già prorogato al 31 gennaio 2007 ai sensi dell'art. 52 del citato D.Lgs n. 152/2006, come modificato dal D.L. 173/2006, convertito, con modifiche, in L. n.228/2006, è stato ulteriormente prorogato al 31 luglio 2007 dal D. L. n. 300/2006)*

Legge 3 novembre 1994, n. 640: Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto tran-

sfronterio, con annessi, fatto a Espoo il 25 febbraio 1991. (S.O. Gazz. Uff., 22 novembre, n. 273).

Legge 7 agosto 1990, n. 241 e succ. mod.: Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi. (in Gazz. Uff., 18 agosto, n. 192). (N.B.: il presente testo è stato più volte modificato).

D.P.C.M. 27 dicembre 1988: Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, adottate ai sensi dell'art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 agosto 1988, n. 377. G.U.R.I. 5 gennaio 1989, n. 4 Testo Coordinato (*aggiornato al D.P.R. 2 settembre 1999, n. 348*) (*Ai sensi dell'art. 51, c. 2, del D.Lgs. 152/2006, a decorrere dall'entrata in vigore della parte seconda dello stesso D. Lgs. - prorogata al 31 gennaio 2007 dal D.L. 173/2006, in sede di conversione in L. 228/2006 ed ulteriormente prorogato al 31 luglio 2007 dal D.L. n. 300/2006 - il D.P.C.M. 377/1988 "non trova applicazione...fermo restando che, per le opere o interventi sottoposti a valutazione di impatto ambientale, fino all'emanazione dei regolamenti di cui al comma 1 continuano ad applicarsi, per quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 2 del suddetto decreto"*)

D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377: Regolamentazione delle pronunce di compatibilità ambientale di cui all'art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, recante istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale. (Gazz. Uff., 31 agosto, n. 204). (*Ai sensi dell'art. 51, c. 2, del D.Lgs. 152/2006, "Le norme tecniche emanate in attuazione delle disposizioni di legge di cui all'articolo 48, ivi compreso il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 dicembre 1988, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 4 del 5 gennaio 1989, restano in vigore fino all'emanazione delle corrispondenti norme di cui al comma 3"*)

Legge 8 luglio 1986, n. 349: S. O. n. 59 G.U.R.I. 15 luglio 1986, n. 162 Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale. Testo Coordinato (aggiornato alla legge 3 agosto 1999, n. 265, alla legge 2000, n. 388 e alla legge 23 marzo 2001, n. 93 e al D.Lgs. 152/2006)

□ LEGISLAZIONE REGIONALE

Abruzzo

L.R. n. 112 del 23/09/97: Norme urgenti per il recepimento del decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1996. B.U.R.A. n. 17 del 21 ottobre 1997.

L.R. n. 66 del 9/05/90: Valutazione dell'impatto ambientale: Disciplina delle attribuzioni a procedure. B.U.R.A. n. 17 del 20 giugno 1990.

Basilicata

Legge del 17/04/2001, n. 19: Introduzione e disciplina dell'analisi di impatto della regolazione e dell'analisi tecnico-normativa. Norme per la redazione di testi unici. B. U. R. B. n. 26 del 21 aprile 2001.

Legge del 11/08/1999, n. 23: Tutela, governo ed uso del territorio. B. U. R. B. n. 47 del 20 agosto 1999.

L.R. del 14/12/98, n. 47: Disciplina della valutazione di impatto ambientale e norme per la tutela dell'ambiente.

Emilia Romagna

Legge del 16/11/2000, n. 35: modifiche alla legge regionale 18 maggio 1999, n. 9 concernente: "disciplina della procedura di valutazione dell'impatto ambientale". B.U.R. E.-R. n. 168 del 20 novembre 2000.

L. del 18/05/99, n. 9: Disciplina della procedura di Valutazione dell'Impatto Ambientale B.U.R. E.-R. n. 66 del 21 maggio 1999.

Friuli-Venezia-Giulia

Legge del 7/09/1990, n. 43: Ordinamento nella regione Friuli - Venezia Giulia della valutazione di impatto ambientale. B.U.R.F.V.G. n. 109 del 10 settembre 1990.

Legge del 13/12/1989, n. 36: Ulteriori disposizioni in materia di tutela ambientale e paesaggistica. B.U.R.F.V.G. n. 126 del 14 dicembre 1989.

Legge del 2/04/1991, n. 13: Modifiche ed integrazioni alle leggi re-

gionali 7 settembre 1990, n. 43, in materia di valutazione di impatto ambientale, 7 settembre 1987, n. 30, in materia di smaltimento dei rifiuti e 18 agosto 1986, n. 35, in materia di attività estrattive. B.U.R.F.V.G. n. 44 del 3 aprile 1991.

Liguria

Legge del 30/12/1998 n. 38: Disciplina della valutazione di impatto ambientale. B.U.R.L. - S.O. n. 1 del 20 gennaio 1999.

Legge del 04/09/1997 n. 36: Legge urbanistica regionale.

Legge del 20/04/1995 n. 31: Modificazioni alla legge regionale 20 aprile 1994 n. 22 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale).

Lombardia

Legge del 03/09/1999 n. 20: Norme in materia di impatto ambientale. B.U.R.L. - S.O. n. 36 del 6 settembre 1999.

Marche

Legge Regionale n. 7 del 14-04-2004: "Disciplina della procedura di Valutazione di Impatto Ambientale". (B.U.R. Marche n. 40 del 22-4-2004)

DRG 587 del 20/03/2000 modifica ed integra la precedente 457 del 99 (recepisce il DPCM del 3/09/99).

Del. della G.R. n. 83 del 25/01/99, Recepimento del DPR 12/04/96.

Del. della G.R. n. 457 del 1/03/99, Integrazioni per il coordinamento delle procedure previste dal DPR 12/04/96.

Molise

Legge del 30/11/2000 n. 46: Rettifiche all'allegato "a" della legge regionale n. 21 del 24 marzo 2000, recante: "disciplina della procedura di impatto ambientale". B.U.R.M. n. 24 del 30 novembre 2000

Legge del 04/03/2000 n. 21: Disciplina della procedura di impatto ambientale. B.U.R.M. n.7 del 1 aprile 2000

Piemonte

Legge del 14/12/1998 n. 40: Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione.

Legge del 10/11/2000 n. 54: Modifica all'articolo 23 della legge regionale 14 dicembre 1998, n. 40 "Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione". B.U.R.P. n.46 del 15 novembre 2000

Province autonome di Bolzano - Trento

Provincia di Trento D.P.G.P. 22 novembre 1989 n. 13-11/Leg.: (Regolamento di esecuzione della legge provinciale 29 agosto 1988 n. 28 recante " Disciplina della valutazione di impatto ambientale e ulteriori norme di tutela dell'ambiente")

Legge Provinciale Bolzano del 24/07/1998 n. 7: Valutazione dell'impatto ambientale B.U.R.Trentino-Alto Adige n. 32 del 4 agosto 1998 supplemento ordinario n. 4

Legge Provinciale Trento del 23/04/88 n. 28.

Puglia

Legge 11 maggio 2001, n. 11: Norme sulla valutazione dell'impatto ambientale. (BUR del 12.04.2001 n.57).

Sardegna

La legge sulla VIA è in discussione

Legge n. 4 del 20/04/2000 art. 18 (Legge finanziaria 2000)

Legge del 12/08/1998 n. 28: Norme per l'esercizio delle competenze in materia di tutela paesistica trasferite alla regione autonoma della Sardegna con l'articolo 6 del d.p.r. 22 maggio 1975, n. 480, e delegate con l'articolo 57 del d.p.r. 19 giugno 1979, n. 348. B.U.R.S. n. 25 del 21 agosto 1998

Legge n. 1 del 18/01/1999 art. 31 recante norme transitorie in materia di VIA (Legge finanziaria 1999)

Sicilia

Legge 16 aprile 2003, n. 4: Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003. (GURS n. 17 del 17.4.2003) Art. 10. Spese di istruttoria delle procedure di valutazione di impatto ambientale

Legge 3 maggio 2001, n. 6: Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001. La normativa finanziaria investe modificandole anche diverse norme ambientali - urbanistiche in difesa del suolo ecc. (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente; Norme sulla valutazione di impatto ambientale; Autorizzazione integrata ambientale).

Decreto 7 marzo 2001: Assessore per il territorio e l'ambiente - Regione Sicilia - Classificazione dei porti ricadenti nell'ambito del territorio della Regione siciliana.

Legge del 3/10/1995 n. 71: Disposizioni urgenti in materia di territorio e ambiente. Titolo II

Toscana

Decreto del Presidente della Giunta Regionale del 09-02-2007 n. 4: Regolamento di attuazione dell'articolo 11, comma 5, della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio) in materia di valutazione integrata. (B.U.R. Toscana n. 2 del 14-2-2007)

Legge del 20/12/2000 n. 79: Legge regionale 3 novembre 1998, n. 79 (Norme per l'applicazione della valutazione d'impatto ambientale) - Abrogazione del comma 1 dell'art. 27. B.U.R.T. n. 39 del 29 dicembre 2000

Legge del 03/12/1998 n. 79: Norme per l'applicazione della valutazione di impatto ambientale. B.U.R.T. n.37 del 12 novembre 1998

Legge del 18/04/1995 n. 68: Norme per l'applicazione della valutazione di impatto ambientale. B.U.R.T. n. 33 del 28 aprile 1995

Umbria

Legge del 20/03/2000 n. 22: Adeguamento della legge regionale 9 aprile 1998, n.11: "Norme in materia di impatto ambientale" al dpcm del 3 settembre 1999: atto di indirizzo e coordinamento in materia di valutazione di impatto ambientale. B.U.R.U. n.17 del 24 marzo 2000

Determinazione del Dirigente del 23/10/1998 n. 45: Modifiche ed integrazioni alla D.G.R. 8 aprile 1998, n. 1758: «Attuazione deliberazione del Consiglio regionale n. 501 del 16 marzo 1998, relativa a: "legge regionale concernente norme in materia di impatto ambientale"». Bollettino Uff. Reg. 3° Suppl. Ordin. N. 69 del 25/11/1998

Legge del 09/04/1998 n. 11: Norme in materia di impatto ambientale. B.U.R.U. n.26 del 22 aprile 1998 supplemento ordinario n. 1

Deliberazione della Giunta Regionale del 08/04/1998, n. 1758: Attuazione deliberazione del Consiglio regionale n. 501 del 16 marzo 1998, relativa a: "Legge regionale concernente: Norme in materia di impatto ambientale". Bollettino. Uff. Regione n. 26 del 22/04/1998

Valle d'Aosta

Legge del 18/06/1999 n. 14: Nuova disciplina della procedura di valutazione di impatto ambientale. Abrogazione della legge regionale 4 marzo 1991, n. 6 (disciplina della procedura di valutazione dell'impatto ambientale). B.U.R.V.d'A. n. 28 del 22 giugno 1999.

Legge del 01/07/1994 n. 34: Modificazioni alla legge regionale 4 marzo 1991, n. 6 (disciplina della procedura di valutazione dell'impatto ambientale). B.U.R.V.d'A. n. 30 del 17 luglio 1994

Veneto

Legge del 27/12/2000 n. 24: Modifiche alla legge regionale 26 marzo 1999, n. 10 in materia di valutazione di impatto ambientale in attuazione del dpcm 3 settembre 1999. B.U.R.V.n. 114 del 29 dicembre 2000

Legge del 26/03/1999 n. 10: Disciplina dei contenuti e delle procedure di valutazione d'impatto ambientale. B.U.R.V. n.29 del 30 marzo 1999.

Temi & Strumenti - Studi e ricerche

- Isfol, *Sviluppo locale. Prima analisi e compendium dei programmi nelle regioni dell'obiettivo 1*, Roma, Isfol, 2004 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 1)
- Isfol, *Mobilità e trasparenza delle competenze acquisite: l'esperienza Europass Formazione in Italia*, Roma, Isfol, 2005 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 2)
- Isfol, *Il Fondo Sociale Europeo 2000-2006. Quadro Comunitario di sostegno Ob. 3. Valutazione intermedia. 1° e 2° Parte*, Roma, Isfol, 2005 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 3)
- Isfol, *Percorsi di orientamento. Indagine nazionale sulle buone pratiche*, Roma, Isfol, 2005 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 4)
- Isfol, *Tra orientamento e auto-orientamento, tra formazione e auto-formazione*, Roma, Isfol, 2005 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 5)
- Isfol, *La qualità del lavoro*, Roma, Isfol, 2005 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 6)
- Isfol, *Passo alla Pratica. Una pratica Isfol di consulenza orientativa*, Roma, Isfol, 2005 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 7)
- Isfol, *Investire nella progettualità delle associazioni di promozione sociale. Compendium progetti legge 383/2000 triennio 2002-2004*, Roma, Isfol, 2006 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 8)
- Isfol, *Pensare al futuro. Una pratica di orientamento in gruppo*, Roma, Isfol, 2005 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 9)
- Isfol, *Accogliere e integrare. Esperienze Equal in tema di immigrazione*, Roma, Isfol, 2006 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 10)
- Isfol, *Consulenza alla persona e counseling: ambiti di intervento, approcci, ruolo e competenze del counselor*, Roma, Isfol, 2006 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 11)
- Isfol, *Istruzione e formazione professionale: verso la costruzione di nuovi scenari e nuove competenze per gli operatori del sistema*, Roma, Isfol, 2006 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 12)
- Isfol, *L'accompagnamento al successo formativo. Strategie e modelli operativi dei centri per l'impiego*, Roma, Isfol, 2006 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 13)
- Isfol, *Bilanci pubblici ed equità di genere*, Roma, Isfol, 2006 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 14)
- Isfol, *Atlante comparato sui Servizi per l'impiego nell'Unione europea ampliata*, Roma, Isfol, 2006 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 15)
-

-
- Isfol, *Bi.dicomp. Un percorso ISFOL di Bilancio di Competenze*, Roma, Isfol, 2006 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 16)
- Isfol, *Le dimensioni del coping e dell'attribuzione causale nell'orientamento: due strumenti ISFOL*, Roma, Isfol, 2006 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 17)
- Isfol, *Verso il lavoro. Organizzazione e funzionamento dei servizi pubblici per i cittadini e le imprese nel mercato del lavoro. Monitoraggio 2004*, Roma, Isfol, 2007 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 18)
- Isfol, *Standard delle competenze nell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore. Percorsi metodologici e di sperimentazione*, Roma, Isfol, 2007 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 19)
- Isfol, *Esperienze di validazione dell'apprendimento non formale e informale in Italia e in Europa*, Roma, Isfol, 2007 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 20)
- Isfol, *Il Libretto Formativo del Cittadino*, Roma, Isfol, 2007 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 21)
- Isfol, *Valutare gli interventi per l'occupabilità: le misure di inserimento al lavoro*, Roma, Isfol, 2007 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 22)
- Isfol, *Orientare l'Orientamento*, Roma, Isfol, 2007 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 23)
- Isfol, *Dall'analisi della domanda alla valutazione della consulenza di orientamento: Val.ori*, Roma, Isfol, 2007 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 24)
- Isfol, *Dialoghi sull'orientamento. Dalle esperienze ai modelli*, Roma, Isfol, 2007 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 25)
- Isfol, *Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili. Monitoraggio 2004*, Roma, Isfol, 2007 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 26)
- Isfol, *Formazione, istruzione e lavoro. Valutazione delle politiche sostenute dal Fondo sociale europeo 2000-2006 nell'Italia del Centro-Nord*, Roma, Isfol, 2007 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 27)
- Isfol, *Conciliazione vita/lavoro: un traguardo possibile. L'esperienza di Equal*, Roma, Isfol, 2007 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 28)
- Isfol, *Volontariato e pianificazione sociale di zona: la partecipazione. Indagine pilota sul volontariato*, Roma, Isfol, 2007 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 29)
- Isfol, *La mobilità costretta. La mobilità geografica dei giovani italiani: caratteristiche e prospettive delle Regioni del Mezzogiorno*, Roma, Isfol, 2007 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 30)
-

Isfol, *Il ruolo delle città della governance multilivello delle politiche occupazionali*, Roma, Isfol, 2007 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 31)

Isfol, *Terza Relazione al Parlamento sullo Stato di Attuazione della Legge 12/3/99 N.68*, Roma, Isfol, 2007 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 32)

Isfol, *Il Label europeo uno strumento per la promozione e la valorizzazione dell'insegnamento e dell'apprendimento linguistico. L'esperienza in Italia nell'ambito della formazione professionale*, Roma, Isfol, 2007 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 33)

Isfol, *Nuove tecnologie e promozione sociale*, Roma, Isfol, 2007 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 34)

Isfol, *Sviluppo sostenibile e processi di partecipazione. Figure professionali per la gestione dei conflitti socio-ambientali*, Roma, Isfol, 2007 (Temi&Strumenti. Studi e ricerche; 35)

Temi & Strumenti - Percorsi

Isfol, *Orientarsi tra tempi di lavoro e tempi di vita*, Roma, Isfol, 2006 (Temi&Strumenti. Percorsi; 1)

Isfol, *A scuola mi oriento*, Roma, Isfol, 2006 (Temi&Strumenti. Percorsi; 2)

Isfol, *Funzioni, competenze e profili formativi*, Roma, Isfol, 2006 (Temi&Strumenti. Percorsi; 3)

Isfol, *Associa si racconta*, Roma, Isfol, 2007 (Temi&Strumenti. Percorsi; 4)

Isfol, *Alla ricerca delle mie competenze. Una guida per orientarsi tra servizi e pratiche di bilancio*, Roma, Isfol, 2007 (Temi&Strumenti. Percorsi; 5)

I.G.E.R. srl
viale C.T. Odescalchi, 67/A
00147 Roma

Finito di stampare settembre 2007