

DI QUESTO ACCORDO LIETO

Sulla risoluzione negoziale  
dei conflitti ambientali

*copertina e frontespizio di Ada Lanteri*

*stampa testo: Stampatre, Torino*

*stampa copertina: Tipolito Subalpina, Torino*

*fotocomposizione e grafica: EDIBIT, via Maria Vittoria 10, 10123 Torino*

*Collana PIEMONTE-studi dell'IRES, Istituto Ricerche Economico-Sociali  
del Piemonte, diretta da Andrea Prele*

*Ufficio pubblicazioni dell'Ires: Anna Briante*

L'Ires è un ente pubblico regionale, dotato di autonomia funzionale.

L'attuale Istituto, disciplinato dalla legge regionale 3 settembre 1991, n. 43, rappresenta la continuazione dell'Istituto costituito nel 1958 ad iniziativa della Provincia e dal Comune di Torino, con la partecipazione di altri enti pubblici e privati e la successiva adesione delle altre Province piemontesi.

L'Ires sviluppa la propria attività di ricerca a supporto dell'azione programmatica della Regione Piemonte e della programmazione subregionale.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- la redazione della Relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della Regione;
- la conduzione di una permanente attività di osservazione, documentazione ed analisi sulle principali grandezze socio-economiche e territoriali del sistema regionale;
- lo svolgimento di periodiche rassegne congiunturali sull'economia regionale;
- lo svolgimento delle ricerche connesse alla redazione ed all'attuazione del piano regionale di sviluppo;
- lo svolgimento di ricerche di settore per conto della Regione e altri enti.

IRES, via Bogino 21, 10123 Torino – tel. 011/88051

*In copertina fotografia di Paolo Robino, per la Comunità Montana Alta Valle di Susa.*

*Tutti i diritti riservati. Questo volume non può essere riprodotto con alcun mezzo, neppure parzialmente e neppure per uso interno o didattico, senza il preventivo permesso dell'editore. L'editore potrà concedere a pagamento l'autorizzazione a riprodurre mediante fotocopia una porzione non superiore a un decimo del presente volume. Le richieste di riproduzione fotostatica vanno inoltrate all'Associazione Italiana per i Diritti di Riproduzione delle Opere a Stampa (AIDROS), via delle Erbe 2, 20121 Milano, tel. 02/86463091, fax 02/89010863. Le richieste di riproduzione con altre modalità vanno inoltrate direttamente all'editore.*

*prima edizione italiana: dicembre 1994*

© by Rosenberg & Sellier, via Andrea Doria 14, 10123 Torino

isbn 88-7011-620-4

Di questo accordo lieto parimente  
l'uno esercito e l'altro si godea;  
che 'l travaglio del corpo e de la mente  
tutti avea stanchi e a tutti rincescea.  
Ognun di riposare il rimanente  
de la sua vita disegnato avea;  
ognun maledicea l'ire e i furori  
ch'a risse e a gare avean lor desti i cori.

LUDOVICO ARIOSTO, *Orlando Furioso*, XXXVIII, 64.



Questo studio è il risultato di una collaborazione dell'Ires con il Corep – Consorzio per la Ricerca e l'Educazione Permanente – di Torino.

Una precedente versione dei capitoli I e III è stata anticipata nel capitolo XI della *Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1993* (Torino, Rosenberg & Sellier, 1993, pp. 249-270).

Il capitolo II riproduce la relazione tenuta da Jean Ruegg al seminario del Corep sul tema «Negoziazione e urbanistica» il 15 maggio 1993.

Il capitolo IV è la rielaborazione della tesi presentata da Mirta Bonjean presso il Master “Pianificazione Territoriale e Mercato Immobiliare” (1992-1993) del Corep.

La ricerca empirica sui tre casi di conflitto ambientale è stata condotta in parte sulla stampa locale (pagine locali de *La Stampa* per tutti e tre i casi, *La Sesia* per il caso di Trino, *La Valsusa* e *La Luna Nuova* per il caso della Valle di Susa), e in parte attraverso colloqui con i protagonisti delle relative vicende e con gli uffici responsabili.

Nel corso della ricerca sono stati intervistati 13 protagonisti delle diverse vicende, tra cui amministratori e funzionari comunali, provinciali e regionali, un dirigente dell'Enel, un sindacalista e alcuni rappresentanti di gruppi ambientalisti.

La ricerca è stata coordinata da Luigi Bobbio (Corep)

I contributi pubblicati in questo volume vanno attribuiti nel modo seguente:

Stefano Piperno	Introduzione
Luigi Bobbio	Cap. I, VI
Jean Ruegg	Cap. II (trad. it. di Mirta Bonjean)
Davide Barella	Cap. III, V, Appendice
Mirta Bonjean	Cap. IV



## *Presentazione*

1	<i>INTRODUZIONE</i>
11	Capitolo I LA RISOLUZIONE NEGOZIALE DEI CONFLITTI AMBIENTALI
11	1.1. <i>I limiti delle procedure tradizionali</i>
13	1.2. <i>L'approccio alternativo</i>
16	1.3. <i>Le basi teoriche</i>
17	1.4. <i>I pro e i contro</i>
18	1.5. <i>L'approccio negoziale nel caso italiano</i>
21	Capitolo II NEGOZIAZIONE E URBANISTICA
21	2.1. <i>Definizione di negoziazione</i>
26	2.2. <i>Urbanistica tecnico-funzionalista e urbanistica negoziata</i>
28	2.3. <i>Il contesto</i>
30	2.4. <i>Differenze tra urbanistica tecnico-funzionalista e urbanistica negoziata</i>
34	2.5. <i>Somiglianze tra urbanistica tecnico-funzionalista e urbanistica negoziata</i>
36	2.6. <i>Negoziazione e urbanistica</i>
36	2.7. <i>Negoziazione e diritto</i>
41	Capitolo III LA DISCARICA DI BARRICALLA
41	3.1. <i>Introduzione</i>
42	3.2. <i>L'autorizzazione del primo lotto</i>

- 43 3.3. *Le proteste e gli interventi correttivi*
- 44 3.4. *L'avvio dell'ampliamento (secondo lotto)*
- 46 3.5. *L'istruttoria regionale*
- 47 3.6. *L'istruttoria ministeriale e la dichiarazione di compatibilità ambientale*
- 47 3.7. *L'autorizzazione del secondo lotto*

49 Capitolo IV

L'ELETTRODOTTO DELLA VALLE DI SUSÀ

- 49 4.1. *Il primo progetto*
- 51 4.2. *L'opposizione si organizza*
- 53 4.3. *Il convegno di Avigliana*
- 54 4.4. *La fornitura alle Acciaierie Ferrero*
- 57 4.5. *Il secondo progetto*
- 59 4.6. *Lo studio di impatto ambientale*
- 61 4.7. *La proposta del sindacato*
- 63 4.8. *Il parere della Regione*
- 63 4.9. *La parola al Ministero*

69 Capitolo V

LA CENTRALE ENEL DI TRINO VERCELLESE

- 69 5.1. *Introduzione*
- 70 5.2. *L'avvio degli studi per la centrale a ciclo combinato e le prime reazioni*
- 71 5.3. *La valutazione di impatto ambientale e gli accordi socio-economici legati alla realizzazione della centrale*
- 71 5.4. *Le amministrazioni si attrezzano*
- 72 5.5. *I problemi iniziano ad emergere*
- 73 5.6. *I primi passi dell'istruttoria regionale*
- 75 5.7. *I lavori in sede ministeriale*
- 75 5.8. *Il contributo degli enti locali all'istruttoria tecnico-amministrativa*
- 76 5.9. *Un tentativo di strutturare l'opposizione: l'inchiesta pubblica*
- 77 5.10. *La fase conclusiva dell'istruttoria tecnico-amministrativa: la pronuncia ministeriale di compatibilità ambientale dell'opera*
- 79 5.11. *Gli accordi socio-economici: la definizione della convenzione*
- 82 5.12. *Il ricorso degli oppositori alla magistratura amministrativa*

83	Capitolo VI
	LA GESTIONE DEI TRE CONFLITTI AMBIENTALI
	E LE POSSIBILI ALTERNATIVE
83	<i>6.1. La natura del conflitto</i>
86	<i>6.2. Gli esiti</i>
87	<i>6.3. Come è stato gestito il conflitto?</i>
93	<i>6.4. Le strategie delle parti</i>
96	<i>6.5. Alla ricerca dei mediatori</i>
99	<i>6.6. La trasformazione della posta in gioco</i>
102	<i>6.7. I costi di transazione</i>
103	<i>6.8. Conclusione</i>
107	APPENDICE
	<i>La procedura di valutazione di impatto ambientale</i>
113	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI



# Presentazione

Con questo lavoro l'Ires intende offrire un ulteriore contributo conoscitivo, realizzato nell'ambito di un vasto progetto tematico di ricerca sui problemi del governo locale e delle politiche pubbliche in Piemonte.

Da tempo l'Istituto ha riscontrato l'esigenza di una profonda trasformazione del ruolo e degli strumenti di intervento del governo regionale e locale nelle politiche pubbliche, avviando un'articolata attività al riguardo. I materiali qui pubblicati rappresentano il naturale complemento di iniziative in corso da tempo, a volte a favorire concrete innovazioni nel modo di operare delle amministrazioni locali.

Le procedure di soluzione negoziale dei conflitti (ADR, alternative dispute resolution) utilizzate negli Stati Uniti, in Germania e in Svizzera, aprono infatti significativi spazi di cambiamento procedurale nelle politiche ambientali – ma non solo in quelle –, al fine di evitare le situazioni di paralisi decisionale così diffuse in questo settore. Lasciamo ai lettori, a cominciare dagli operatori politici e tecnici, un giudizio sulla loro praticabilità. È comunque necessario che un attore politico regionale ricomponga i conflitti decisionali in materia ambientale.

Questo lavoro nasce anche attraverso una collaborazione tra l'Ires e il Coep di Torino. Si tratta di un'esperienza positiva, connessa ad un ruolo dell'Istituto, anche in termini di cooperazione tra comunità scientifica ed amministrativa regionale.

L'Ires esprime doverosi ringraziamenti a quanti hanno reso possibile queste ricerche: i dirigenti dell'Assessorato all'Ambiente della Regione Piemonte e tutti coloro che hanno fornito informazioni e documenti sui casi esaminati.

Andrea Prele  
Direttore dell'IRES







isbn 88-7011-609-3

# Introduzione

## *Perché questo studio*

Il titolo di questo lavoro – “sulla risoluzione negoziale dei conflitti ambientali” – potrebbe suggerire dei contenuti lontani dai temi di ricerca affrontati in questi ultimi anni dall'Ires. Viceversa esso è direttamente riconducibile ad un filone di ricerche finalizzato all'analisi delle politiche pubbliche regionali e locali, avviato nel 1990 per rispondere ad una sollecitazione manifestata dal Consiglio Regionale piemontese. I numerosi studi svolti<sup>1</sup> trovano così un ulteriore ampliamento conoscitivo con la pubblicazione di questo volume. È bene allora ricondurre preliminarmente i risultati della ricerca ad alcune valutazioni più generali sulle politiche pubbliche regionali e locali, maturate attraverso l'attività di ricerca di questi anni. Il lettore può quindi indifferentemente leggere questa introduzione prima o dopo il resto del volume. Il nostro scopo non è infatti quello di sintetizzarne i risultati, operazione già effettuata da Luigi Bobbio nei capp. I e VI,

---

<sup>1</sup> Si vedano: Ires, “Idee per la programmazione regionale”. Dibattiti Ires, n.1, Aprile 1991, Ires, “Rapporto sull'economia pubblica locale in Piemonte”. Quaderni di ricerca n. 62, Dicembre 1991; Ires, “L'attuazione del Piano decennale per l'edilizia residenziale pubblica in Piemonte: analisi di una politica pubblica. Quaderni di ricerca n. 62, Luglio 1992; Ires “Il sostegno alle attività culturali in Piemonte. Analisi di una politica distributiva. Attività di Osservatorio n. 37, Luglio 1994; si vedano anche Ires, Relazione sulla situazione sociale economica e territoriale del Piemonte 1992, collana Piemonte, Rosenberg & Sellier, 1992, dove è stato ampiamente trattato il tema dei rapporti tra attori pubblici e privati nel sistema socioeconomico regionale relativamente a numerose politiche pubbliche, ed Ires, Relazione sulla situazione sociale economica e territoriale del Piemonte 1993, collana Piemonte, Rosenberg & Sellier, 1993, dove è già stata pubblicata una parte di questo lavoro. Va infine ricordato un lavoro, tuttora in corso, volto a sperimentare una metodologia di valutazione degli effetti degli interventi finanziati dalla Unione europea per il rilancio delle zone a declino industriale (Obiettivo2 dei Fondi strutturali).

ma quello di inquadrare il lavoro nella politica di ricerca dell'Ires.

Partiamo dall'oggetto dell'analisi, descritto all'inizio del primo capitolo: *“le amministrazioni pubbliche sono poco attrezzate per trattare i conflitti. Esse tendono piuttosto a prevenirli o neutralizzarli in nome di un interesse superiore definito da parametri legali o tecnico-scientifici. La conseguenza è spesso lo stallo, il rinvio delle decisioni o un’attuazione tardiva e incompleta delle medesime”* (p.1). Il conflitto può essere legato a qualsiasi tipo di decisione pubblica, ma acquista un valore “esemplare” nel caso di decisioni concernenti l'ambiente. Lo studio si è infatti concentrato su tre casi di conflitto ambientale, nell'ambito delle ben note e dibattute procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA), che hanno dato luogo ad esiti significativamente diversi. L'analisi ha utilizzato un bagaglio concettuale tratto dalla teoria delle decisioni in senso lato, che consente di proporre innovazioni procedurali di estremo interesse per rendere più efficace la catena decisionale pubblica; in particolare, si traggono implicazioni rilevanti in termini di “policy” per quanto concerne l'attore regionale. Vi sono poi alcuni aspetti che ben si inseriscono nella nostra riflessione più generale, di tipo normativo, sulle necessità di trasformazione del ruolo svolto dal governo regionale e locale nelle politiche pubbliche. Ne abbiamo individuati tre, che, pur presentando parziali elementi di sovrapposizione, possono essere brevemente analizzati in maniera separata:

a) l’“incerta” distribuzione delle funzioni amministrative tra centro e periferia, ed all'interno della periferia, e la conseguente necessità di nuovi modelli di coordinamento istituzionale tra soggetti pubblici;

b) la necessità di uno spazio politico regionale per la gestione dei conflitti;

c) le nuove frontiere del governo regionale e locale, ovvero l'esigenza di una profonda trasformazione dei modelli e degli strumenti di intervento dei soggetti pubblici locali.

Vedremo come questo insieme di riflessioni consenta di delineare una prospettiva di sviluppo istituzionale innovativo per quanto concerne il ruolo della Regione nel sistema delle relazioni intergovernative ed, in generale, del sistema di regolazione politica e sociale delle realtà regionali.

### *L’“incerta” distribuzione delle funzioni*

Uno dei problemi maggiori della Pubblica amministrazione italiana è quello della così detta “incerta” distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo. È stato giustamente sottolineato come “la ripartizione delle funzioni all'interno di ciascuna materia non è basata su distinzioni tipologiche (ad esempio: la funzione di indirizzo al centro, le funzioni gestionali alle autonomie locali), ma suddividendo all'infinito parti e

brani di funzioni fra diversi soggetti nessuno dei quali è, quindi, pienamente padrone di un'area o di un settore. Molte risorse ed energie vengono impegnate, di conseguenza, *in attività di regolamento di confini, invece che in attività amministrativa vera e propria*" (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1993, corsivo nostro). Esistono sempre regole precise e minuziose dal punto di vista procedurale, relativamente ai "brani di funzioni", ma non dal punto di vista dei risultati da ottenere. Proprio la politica ambientale è stata definita "un'arena fluida" e sovraffollata, nella quale i vari soggetti vogliono ampliare le proprie zone di influenza, svolgendo tra loro ruoli spesso concorrenziali e non complementari (Lewansky, 1990, Desideri, 1993). La legislazione in materia ambientale risente pesantemente di questi limiti, che portano spesso ad uno svuotamento della decisionalità locale a favore di quella centrale – del Ministero dell'Ambiente –, nell'illusione che in questa maniera l'interesse generale (nazionale) possa prevalere su quello particolare (regionale o locale). Inefficaci catene procedurali allungano i tempi decisionali, con un ulteriore sovraccarico di organismi di coordinamento ridondanti. Emerge quindi in tutta la sua evidenza il problema più generale di un sistema di relazioni intergovernative che dovrebbe essere contrassegnato da cooperazione interistituzionale per il raggiungimento di economie di scala e di scopo tra le diverse amministrazioni, a livello sia "orizzontale" che "verticale", nonché la necessità di una sperimentazione di nuovi modelli negoziali ed interattivi di intervento sia nelle fasi di regolamentazione che in quelle direttamente operative.

È possibile immaginare soluzioni istituzionali ed amministrative che possano migliorare la funzionalità delle politiche? La ricerca mette in luce l'importanza di un trasferimento delle decisioni in periferia, confermando quanto era emerso negli studi sulle politiche culturali e sulle politiche per l'edilizia residenziale pubblica. Le amministrazioni centrali sono apparati non più adeguati ad offrire risposte alla enorme varietà di problematiche e di conflittualità locali: esse devono limitarsi a coordinare, con compiti di organismo servente, ma solo una decisionalità locale può ricostruire i circuiti di fiducia reciproca necessari alla definizione ed attuazione di decisioni strategiche (quello che nel testo viene definito il passaggio dallo "stato di natura" al "contratto sociale", ovvero da una strategia conflittuale degli attori ad una cooperativa). L'analisi dei casi segnala però che se nelle politiche ambientali viene garantita un'ampia (sin troppo) pluralità delle istituzioni, pur eccessivamente squilibrata verso il centro, il sistema politico ed amministrativo regionale non riesce a tenere nel dovuto conto la pluralità degli interessi e delle opinioni, con conseguenze negative per l'efficacia dell'azione amministrativa. Da qui l'esigenza di circuiti decisionali trasparenti che tengano conto anche di altri interessi collettivi, non sempre rap-

presentati dalle istituzioni. Tali circuiti possono essere attivati attraverso l'opera di un mediatore. Chi meglio della Regione potrebbe svolgere questo ruolo, che le offrirebbe una anche significativa legittimazione istituzionale? Dalla ricerca emerge che questa esigenza è stata però soddisfatta in maniera molto limitata da parte di tale ente, per una insufficienza di strumenti di governo del conflitto. Si tratta di una questione rilevante che viene affrontata nel punto successivo.

### *La necessità di uno spazio politico regionale per la gestione dei conflitti*

In un momento di crisi di identità della Regione come l'attuale – nonostante il dibattito in corso sul federalismo – ci sembra rilevante sottolineare come da questo lavoro emerga l'esigenza di un attore politico regionale capace di gestire e ricomporre i conflitti decisionali in materia ambientale. In precedenti studi abbiamo già verificato come gli ordinamenti amministrativi settoriali siano ormai assai complessi e presentino una serie di interazioni tra attori pubblici e privati, dall'esito delle quali dipende anche l'esito delle politiche. Ora proprio il fatto che numerose di queste interazioni – certamente non solo in campo ambientale – siano caratterizzate da elementi conflittuali rende necessaria la presenza, ad un livello territoriale intermedio, di attori specificatamente finalizzati allo svolgimento di un ruolo di mediazione per arrivare a delle soluzioni che costituiscano giochi a somma positiva ed evitino le situazioni di stallo tipiche dei giochi a somma zero. Le potenzialità per lo svolgimento di questo ruolo di mediazione da parte della Regione sono ben descritte nel testo, con dei suggerimenti operativi, ai quali rinviamo. A noi preme invece riprendere il tema più generale della necessità di un spazio politico regionale. Con questo termine intendiamo la presenza di un attore politico legato ad una dimensione spaziale sufficientemente vasta per potere svolgere un'azione di controllo e di arbitraggio sulle esternalità reciproche che si sviluppano dall'agire degli altri attori locali di minore dimensione, ma che sia allo stesso tempo sufficientemente vicino ai cittadini ed alle imprese per coglierne le preferenze e le esigenze, ovviando alle difficoltà informative delle amministrazioni centrali. Un approccio di questo tipo consente di chiarire meglio il modello di regione al quale fare riferimento. La letteratura giuridica utilizzando classificazioni tipologiche delle funzioni è arrivata ad otto possibili modelli di regione (tab. 1), che comportano una crescita progressiva delle funzioni svolte, partendo da quelle di legislazione e programmazione per arrivare a quelle di disciplina puntuale.

L'analisi positiva della legislazione mette in luce come tali modelli siano presenti in maniera differenziata all'interno delle materie di competenza re-

gionale. Si registra infatti un crescente ruolo regionale passando, nell'ordine, dal settore organico dei servizi sociali, a quello dell'assetto e gestione del territorio (all'interno del quale rientrano le politiche ambientali), ed a quello dello sviluppo economico (Merloni, Fratta, Salerno, 1992).

*Tabella 1. Possibili modelli di regione*

Modelli	Descrizione
Legislatore programmatore	Regione che svolge funzioni di legislazione e di programmazione del settore
Garante della funzionalità	Regione che svolge anche funzioni di coordinamento soprattutto nei riguardi degli enti locali anche attraverso trasferimenti finanziari al fine di garantire un esercizio efficiente ed efficace delle funzioni e servizi da essi gestiti, comprendendo in esse i trasferimenti finanziari.
Arbitro	Regione che svolge anche quella particolare attività di coordinamento consistente nella soluzione di conflitti relativamente alle localizzazioni "afflittive" e "premianti"
Sportello	Regione che svolge anche funzioni operative di erogazione di contributi finanziari a favore di soggetti privati
Azienda	Regione che svolge anche funzioni operative di diretta erogazione di servizi pubblici o di realizzazione di opere pubbliche
Amministratore	Regione che svolge anche funzioni di disciplina puntuale nei confronti di soggetti privati
Dominus	Regione che svolge tutte le funzioni precedenti

Fonte: Tratto da Merloni, Fratta, Salerno

A noi pare che rispetto a tali classificazioni questa ricerca metta bene in luce come la Regione debba svolgere prevalentemente un ruolo di "arbitro" e di "garante della funzionalità", ovvero funzioni di coordinamento di altri soggetti, al fine di rendere effettiva la stessa funzione di programmazione. Il fatto che ciò avvenga in maniera ancora limitata ci porta poi a concludere che continui ad essere vera la diagnosi del "paradosso regionale" (Bagnasco, Trigilia, 1992), ovvero ad una crescente esigenza oggettiva di un governo regionale che però non si traduce in domande politiche esplicite per questo livello di governo. Questa diagnosi sociologica potrebbe essere riscritta in termini economici affermando che si ha un'insufficiente produzione di beni collettivi regionali. Per essi si intendono quei beni che generano esternalità diffuse non appropriabili, e che conseguentemente devono essere prodotti dal settore pubblico e non dai privati. La necessità di tali beni a livello regionale è particolarmente evidente nel campo degli interventi economici connessi alle politiche di formazione, inno-

vazione tecnologica, mobilità del lavoro, nonché proprio di quelli connessi alle politiche ambientali; tali interventi, per non essere destinati al fallimento, necessitano di adeguate forme di cooperazione e comunicazione con le organizzazioni degli interessi a scala regionale. Il consenso di tali organizzazioni costituisce infatti la premessa per identificare i loro bisogni, e per calibrarne le risposte. Ma a questa scala non si svilupperebbe un'adeguata domanda politica per tali beni, per un'insufficiente rappresentanza regionale degli interessi, che trovano forme di aggregazione solo a livello provinciale/locale, e che non avrebbero sufficienti incentivi per cooperare alla fornitura di beni collettivi *regionali*.

D'altro canto sarebbe difficile giustificare questa assenza di governo regionale solo in termini di mancate riforme istituzionali, o di eccessiva frammentazione del finanziamento regionale, e di limitatezza di risorse. Vi sono numerosi casi in cui appare evidente che il mancato svolgimento di certe funzioni dipende proprio da una insufficiente capacità di aggregazione degli interessi a livello regionale, per cui le uniche scelte che non presentano problemi sono quelle equidistributive (un po' a tutti). Per converso numerosi beni collettivi regionali sono caratterizzati da una natura mista, in quanto le loro esternalità positive (o negative) non sono ugualmente distribuite tra tutta la popolazione, con la conseguenza che proprio il governo regionale dovrebbe promuoverne la fornitura, localizzandola sul territorio. Tale localizzazione, a sua volta, comporta lo svolgimento di funzioni allocative "afflittive", cioè la definizione dei luoghi dove devono concentrarsi le attività contrassegnate da esternalità negative per le popolazioni interessate, e di funzioni allocative "premiali", ovvero sia l'individuazione dei luoghi dove devono concentrarsi le attività caratterizzate da rilevanti esternalità positive. Queste operazioni si scontrano con blocchi di interessi a livello subregionale, e portano alle così dette "non decisioni".

Vi sono però alcuni segnali di mutamento. In primo luogo è indubbio che in questi ultimi anni si siano rafforzate alcune tendenze centrifughe dei sistemi di rappresentanza politica in direzione di modelli di rappresentanza più di tipo territoriale che funzionale, limitando le tendenze alle concertazioni centralizzate, e facendo crescere il peso delle identità regionali. Le prospettive di "regionalismo forte", connesse ad una modifica dell'art. 117 della Costituzione potrebbero poi dotare le regioni di un'iniezione di nuove risorse e funzioni capaci di costituire un incentivo all'aggregazione regionale degli interessi, che sinora non hanno visto particolari benefici potenziali da un'azione collettiva a tale livello (si pensi alla limitatezza di funzioni delle regioni in campo industriale).

In secondo luogo è cresciuta la consapevolezza, sia a livello pubblico che privato, dell'importanza di una pianificazione strategica dello sviluppo a li-

vello regionale come fattore decisivo nello scacchiere competitivo delle regioni europee. Anche nella nostra regione si intravedono segnali di interazioni strategiche tra attori sociali regionali, delle quali un esempio emblematico è rappresentato dalla iniziativa comune di Regione Piemonte ed organizzazioni imprenditoriali per far maturare la scelta dell'alta velocità. È evidente il peso che possono avere iniziative di questo tipo nel rafforzamento dell'attore regionale: la cooperazione con associazioni "forti" rende più forte la sua azione e ne legittima maggiormente il suo ruolo istituzionale. Ma per fare questo occorre vincere alcune remore che ancora permangono circa la possibilità di coinvolgere le associazioni degli interessi nella fornitura di beni collettivi, anche delegando loro funzioni pubbliche (in senso lato), così come si è cominciato a fare, in alcuni casi, nelle politiche del lavoro ed in quelle culturali<sup>2</sup>.

Tutta questa digressione sul ruolo regionale è partita dai conflitti di interesse che si originano nel settore ambientale, e che, rendendo spesso vane le procedure tecnico legali di negoziazione, possono essere superati attraverso una loro esplicita contrattazione, così come da più di un secolo si fa per i conflitti di lavoro. Nessuno nega la difficoltà di questa nuova via, ma, come si conclude nel testo, *sarebbe un peccato non provare*.

### *Le nuove frontiere del governo regionale e locale*

"Reinventing the Government" è stato l'efficace titolo di un libro che ha avuto notevole successo negli Stati Uniti nel 1992 (Osborne, Gaebler, 1992). Il tema conduttore era quello di ridisegnare il ruolo e gli strumenti di governo della Pubblica amministrazione alla luce delle profonde trasformazioni dell'economia e della società contemporanea, e presentando esperienze pratiche di modelli di governo innovativi. Non vi è dubbio che anche la pubblica amministrazione italiana si trova di fronte a problemi ed esigenze simili, e le proposte contenute nella ricerca in merito alle politiche ambientali costituiscono un buon esempio di quelle che potrebbero essere definite come innovazioni rispetto ai tradizionali modelli di intervento dell'operatore pubblico. Le procedure di soluzione negoziale dei conflitti (ADR, alternative dispute resolution), utilizzate in altri paesi sviluppati e descritte nel testo, sono infatti un tipico esempio di "reinvenzione della pub-

---

<sup>2</sup> Si pensi, ad esempio, al ruolo dalle associazioni imprenditoriali e dai sindacati nella gestione della mobilità del lavoro e nella formazione professionale, o a quello svolto dalle associazioni culturali per l'individuazione e la gestione di iniziative nei settori di loro interesse, in ambedue i casi con un finanziamento pubblico; per questi aspetti rinviamo alle ricerche richiamate all'inizio.

blica amministrazione”, prefigurandone un ruolo diverso, di tipo imprenditoriale, di amministrazione di servizio più che di ordine, e richiedendo una profonda trasformazione qualitativa del settore pubblico locale da un punto di vista professionale. *“Pecunia non olet. Peccioli, il miracolo della spazzatura”*, titolava in prima pagina un articolo del *Sole 24 Ore* del 18 Dicembre 1994, a proposito dei vantaggi ottenuti dal piccolo comune toscano di Peccioli dalla localizzazione di una discarica di rifiuti che attraverso un contributo regionale è stata attrezzata con tutte le cautele necessarie per controllarne l’impatto ambientale. Ugualmente, la gestione imprenditoriale della discarica ha consentito l’ottenimento di notevoli profitti che sono stati impiegati in altre opere di interesse collettivo.

I giuristi sostengono che tutto ciò si tradurrà gradualmente in una trasformazione di buona parte dell’attività della Pubblica amministrazione da attività regolata dal diritto amministrativo ad attività basata sul diritto comune. L’ampliamento delle attività amministrative del settore pubblico, connesse alla fornitura di servizi pubblici sempre più sofisticati ha creato le premesse di una sorta di privatizzazione dello stato, che si è appunto tradotta in un temperamento degli strumenti autoritativi del diritto amministrativo in favore di quelli del diritto privato (Giannini, 1986). Le proposte contenute nel testo per la soluzione dei conflitti ambientali, al fine di raggiungere “un accordo lieto” si inquadrano in questa tendenza. I risultati dei negoziati sono infatti degli accordi e non dei provvedimenti amministrativi: l’amministrazione pubblica si spoglia del suo potere di supremazia (che è di fatto incapace di far rispettare), e diventa, paritariamente, uno dei contraenti.

Riflessioni di questo tipo presentano un notevole interesse perché portano a corroborare anche le più recenti proposte di politiche ambientali portate avanti dagli economisti. Esse si sostanziano nel tentativo ricostruire o simulare un mercato per le risorse ambientali di vario tipo, superando i limiti delle politiche di regolamentazione (attraverso standard, divieti, ecc.), o di infrastrutturazione ambientale (impianti di depurazione, di smaltimento, ecc.), riconducibili alla tradizione giuridico amministrativa del nostro paese. Viceversa la simulazione di un mercato dei beni ambientali si concretizza nell’attribuzione a questi da parte di un ente pubblico di un “quasi prezzo”, ovvero di un prezzo figurativo che rifletta la effettiva scarsità di quel bene. Le amministrazioni pubbliche sono però impreparate allo svolgimento di un ruolo negoziale per il quale occorre uno specifico know-how, oltre che un rafforzamento delle loro capacità tecnico conoscitive, quali quelle necessarie in materia di valutazione dei danni ambientali e di definizione di criteri economici per la loro compensazione. Gli strumenti dell’analisi economica hanno fatto grossi progressi negli ultimi anni,

per cui è ragionevole pensare ad un avvio sperimentale di questi metodi, una volta che siano state acquisite le necessarie competenze professionali. D'altro canto non è casuale che tra i casi esaminati in questo lavoro l'unico gioco a somma positiva sia stato quello della centrale di Trino, ove si è arrivati ad un accordo, attraverso una negoziazione esplicitamente prevista dalla legge, il così detto accordo per gli interventi socio-economici, con un corrispettivo pagato dall'Enel al Comune di Trino.

La consapevolezza di questi cambiamenti – non sempre adeguatamente presente all'interno delle strutture politico-amministrative – può creare le premesse per una maggiore funzionalità dell'operato delle pubbliche amministrazioni. Ci auguriamo che la riflessione dell'Ires porti un contributo in questa direzione.



# La risoluzione negoziale dei conflitti ambientali

## *1.1. I limiti delle procedure tradizionali*

Le amministrazioni pubbliche sono poco attrezzate per trattare i conflitti. Esse tendono piuttosto a prevenirli o neutralizzarli in nome di un interesse superiore definito da parametri legali o tecnico-scientifici. Ma si trovano disarmate quando, ciò nonostante, i conflitti si manifestano. La conseguenza è spesso lo stallo, il rinvio delle decisioni o un'attuazione tardiva e incompleta delle medesime.

Una classe di decisioni frequentemente soggetta a questo genere di intoppi – una vera e propria ossessione per i sindaci delle grandi metropoli e in genere per i responsabili delle opere pubbliche – è costituita da quegli interventi infrastrutturali o quelle opere pubbliche che appaiono di indubbia utilità collettiva, ma che nello stesso tempo comportano effetti sgradevoli per le comunità più direttamente coinvolte. Tali effetti indesiderati sono spesso di natura ambientale: si pensi per esempio a una discarica, a un inceneritore, a un'autostrada, a un elettrodotto, a una linea ad alta velocità, a una diga o a un'aeroporto. Talvolta sono di natura sociale: si pensi a un campo nomadi, a un carcere o a un centro di accoglienza per immigrati.

Il dilemma che si presenta in questi casi è stato definito come sindrome *Nimby* (*Not In My Back Yard* ossia «non nel mio cortile»); ma dev'essere chiaro che il rifiuto di insediamenti sgradevoli «sotto casa» non può essere sempre considerato come manifestazione di gretto egoismo. Esso fa leva su diritti indivisibili (come il diritto alla salute o alla qualità dell'ambiente) e più in generale sul principio di eguaglianza. E proprio per questo non è raro che i soggetti potenzialmente colpiti dispongano di buoni argomenti (anche sul piano legale) per ostacolare la decisione. Talvolta essi sono in grado di ribaltare il quadro e di dimostrare che sono i loro interessi ad avere

una portata universalistica (è ciò è spesso testimoniato dal sostegno delle associazioni ambientaliste), mentre dietro gli interessi collettivi invocati a giustificazione degli interventi si nascondono quelli, assai meno «pubblici», delle imprese costruttrici o degli enti erogatori dei servizi.

La frequenza delle impasse cui tali interventi vanno incontro mostra l'adeguatezza delle razionalità tecniche e legali con cui le amministrazioni tendono ad affrontare questi dilemmi. La legislazione si è infatti mossa su tre direttrici che confermano, sia pure con numerose innovazioni, l'impostazione tradizionale.

a) Si tende ad affidare la responsabilità della decisione ultima al livello più alto possibile (per esempio il Ministero dell'Ambiente nel caso della valutazione di impatto ambientale) in modo che l'interesse più generale (nazionale, regionale, ecc.) possa prevalere su quello più particolare. Ma spesso l'effetto è quello di deresponsabilizzare le entità di rango inferiore che si sentono incoraggiate ad assumere posizioni di radicale rifiuto.

b) Si tende a garantire la costruzione del consenso attraverso una lunga (e crescente) catena di pareri di enti territoriali e di istituzioni specializzate, che tuttavia ha l'effetto di dilatare a dismisura i tempi delle procedure (e autorizzare di fatto diritti di veto), escludendo nel contempo dal processo proprio quei soggetti che dispongono di preferenze più intense e che pertanto si sentono poco e mal rappresentati dalle istituzioni che pretendono di parlare a loro nome.

c) Si tende a offrire le massime garanzie sul piano tecnico-scientifico, con l'idea che se le risultanze tecniche sono sufficientemente solide, il consenso ne conseguirà naturalmente. La procedura di valutazione di impatto ambientale costituisce la più importante innovazione in questo senso. E tuttavia tale approccio si rivela inadeguato nei casi in cui le conoscenze sono poco consolidate, le tecnologie incerte, i rapporti di causa-effetto poco noti e le variabili in gioco troppo numerose. E la maggior parte delle questioni ambientali rientra, almeno per certi aspetti, in queste categorie. D'altra parte l'approccio tecnico-scientifico incoraggia le parti lese a utilizzare propri esperti per confutare le risultanze ufficiali, con la conseguenza – devastante – di incrinare l'oggettività delle valutazioni tecniche.

In sostanza il modello dominante non è quello della composizione o della risoluzione dei conflitti, ma piuttosto quello del loro svuotamento attraverso la sintesi (realizzata per via legale-gerarchica o tecnico-scientifica).

Ma in mancanza di strumenti e di culture amministrative in grado di gestire il conflitto è assai frequente che esso si radicalizzi, dividendo le parti in campi contrapposti su questioni di principio. I processi decisionali risultano così assai dispendiosi in termini di tempo, poco controllabili e ricchi di imprevisti.

Una volta che una decisione è formalmente assunta, il conflitto si ripropone in sede di attuazione. Le parti sconfitte cercano di sfruttare i margini legali a loro disposizione per far valere i propri interessi. Non c'è vicenda di un certo rilievo che non sia inframmezzata da interventi della giustizia amministrativa con le sue altalenanti pronunce a seconda del grado del processo e del carattere cautelativo e finale delle sue decisioni; e ciò ha l'effetto di dilatare ulteriormente i tempi e di accentuare l'imprevedibilità dell'esito.

Non è infrequente che la soluzione finale (quando e se arriva) finisca per scontentare tutte le parti, con un conseguente deterioramento generale delle relazioni tra comunità, gruppi e istituzioni.

## 1.2. *L'approccio alternativo*

Da molti anni ormai in tutti i paesi industrializzati si propone di superare l'impasse attraverso l'impiego di pratiche di natura contrattuale. L'alternativa consiste nell'*affrontare i conflitti attraverso processi negoziali a cui tutte le parti interessate partecipino in modo volontario e informale (ossia al di fuori di qualsiasi costrizione di tipo giuridico-legale), attraverso relazioni faccia a faccia, che mirino a produrre, come risultato finale, un accordo liberamente sottoscritto*. La soluzione negoziale dei conflitti o *alternative dispute resolution (ADR)* è stata ampiamente sperimentata negli Stati Uniti e in Canada a partire dagli anni '70 e costituisce ormai un filone importante di ricerca e di intervento. Numerose agenzie private si sono specializzate nell'offrire servizi di mediazione o di consulenza negoziale. Con un ritardo di oltre un decennio tale approccio sta cominciando a diffondersi in Europa, anche se per ora prevalentemente sul piano della riflessione teorica (ma non senza qualche esperienza pratica) (Striegnitz 1992, Ruegg *et al.* 1992, Vecchi 1992, Fietkau e Weidner 1992, Weidner 1993, Lewansky 1994).

Vediamo più analiticamente i caratteri essenziali della proposta.

a) *Carattere preventivo*. La tendenza attuale è quella di aprire la consultazione su soluzioni progettuali già compiutamente definite. La procedura per la valutazione di impatto ambientale si apre quando il proponente comunica il proprio progetto. La recente legge Merloni sulle opere pubbliche stabilisce che «la conferenza di servizi si esprime sul progetto definitivo» (art. 7, comma 5, legge 11 febbraio 1994, n. 109). Ma in questo modo i margini di contrattazione sono oggettivamente modesti, dal momento che numerosi aspetti non possono più essere modificati. E ciò autorizza gli oppositori a tentare di bloccare con ogni mezzo *quella* soluzione:

all'annuncio del progetto si assiste assai spesso a un vero e proprio «salto alla diligenza». L'approccio alternativo suggerisce al contrario di assumere come oggetto del contendere il *problema*, piuttosto che una specifica *soluzione*, e di dar modo alle parti di cooperare per la ricerca di una soluzione soddisfacente. L'impostazione tradizionale punta sull'aprire la consultazione *il più tardi possibile* allo scopo di offrire un quadro completo e tecnicamente ineccepibile (nonché – bisogna aggiungere – di porre gli oppositori davanti al fatto compiuto). L'impostazione alternativa ritiene al contrario che l'annuncio pubblico vada fatto *il più presto possibile*. Il progetto sarà progressivamente riaggiustato in base all'andamento della discussione.

b) *Scelta delle parti*. L'approccio suggerisce di includere nel processo *tutte* le parti che hanno qualche interesse per la questione e che dispongono di risorse (legali, di mobilitazione, di influenza sull'opinione pubblica, organizzative ecc.) sufficienti a impedire o dilazionare il processo stesso. Il criterio dell'inclusione non è di tipo formale («chi ha diritto»; «chi è titolare di poteri di rappresentanza ufficiali»), ma di tipo sostanziale («chi ha di fatto la possibilità di bloccare o mettere in difficoltà il progetto»). Questo è l'aspetto che può comportare in pratica le maggiori difficoltà, specie in situazioni di alta frammentazione degli interessi e delle loro rappresentanze. Il problema del rapporto tra i rappresentanti che siedono al tavolo negoziale e le loro rispettive basi deve inoltre essere assunto come un problema collettivo. Tale impostazione ha una particolare implicazione per le amministrazioni pubbliche: esse devono accettare di entrare nel processo come «parti in causa» su un piano di parità con gli altri soggetti, piuttosto che come titolari di poteri sovraordinati. Le amministrazioni pubbliche si devono persuadere che è nel loro interesse imboccare la via consensuale perché essa può liberarle dalle incognite della via autoritativa.

c) *Mediazione*. Le parti possono affrontare il negoziato direttamente, senza intermediari. Ma, data l'asprezza del conflitto e la reciproca sfiducia che caratterizza in genere tali situazioni, la letteratura considera preferibile addivenire a forme di negoziazione assistita da una terza parte neutrale, che goda la fiducia di tutte le parti coinvolte. A seconda dell'intensità del suo ruolo, la terza parte può assumere diverse funzioni: il *facilitatore* si limita a mettere le parti in contatto e a garantire la correttezza della discussione; il *mediatore* contribuisce a elaborare soluzioni che possano incontrare l'adesione delle parti; nel caso, infine, dell'*arbitrato non vincolante*, le parti si impegnano a prendere in considerazione la soluzione offerta da un terzo (arbitro) estraneo alla disputa. Nell'esperienza americana il mediatore è spesso un professionista, che riceve un compenso da tutte le parti coinvolte.

d) *Volontarietà*. Un processo di carattere negoziale che ha per scopo la conclusione di un accordo è efficace soltanto se la partecipazione è volontaria, informale e non stabilita per legge. L'attuazione di questo approccio non solo non richiede una modificazione della legislazione vigente, ma la sconsiglia caldamente. Il negoziato deve porsi, per così dire, a lato della procedura formale. È un metodo alternativo alla risoluzione del conflitto nel senso che si basa su principi diversi da quelli delle procedure tradizionali, ma non deve necessariamente sostituirsi ad esse. Può essere utilizzato, nel quadro delle procedure esistenti, per ottenere risultati condivisi e quindi più solidi.

e) *Formalità*. Il processo negoziale ha un carattere informale, nel senso che non si svolge secondo regole stabilite per legge, ma non è affatto privo di regole. Si tratta, al contrario, di un processo altamente strutturato, che si sviluppa sulla base di precise regole, adottate autonomamente dai partecipanti, dirette a garantire la correttezza del processo, la sua pubblicità e la sua trasparenza. Il negoziato, in questa ipotesi, non consiste in accomodamenti sotterranei e occulti, ma in un confronto alla luce del sole (anche se momenti non pubblici, informali e confidenziali vengono sempre ammessi).

f) *Relazioni faccia a faccia*. Le attuali procedure, anche quando prevedono forme di partecipazione e di consultazione, privilegiano la forma scritta (memorie, osservazioni ecc.) sia nella formulazione delle domande e delle osservazioni, sia nella formulazione delle risposte. Il confronto diretto non è in genere previsto. L'approccio negoziale punta invece sulla interazione faccia a faccia dei partecipanti. Non esclude ovviamente la stesura di memorie e rapporti scritti, ma pone al primo posto la comunicazione diretta. La negoziazione è infatti innanzi tutto un processo di comunicazione che tuttavia, a differenza di altre forme di comunicazione (peraltro debolmente usate dalle amministrazioni pubbliche, come la persuasione e l'informazione), ha carattere bilaterale e interattivo.

g) **L'accordo**. Il risultato del negoziato non è un provvedimento amministrativo, ma un accordo. Ciascuna parte si impegna a tradurre tale accordo negli atti di sua competenza; e in particolare le parti pubbliche si impegnano a adottare i provvedimenti conseguenti. L'accordo può stabilire specifiche clausole per la sua attuazione, un monitoraggio sui risultati via via raggiunti e la possibilità di correggere prescrizioni che risultassero di difficile esecuzione.

Il principio dell'accordo distingue questo processo dalle procedure di partecipazione, quali sono previste dalla legislazione attuale (per esempio le osservazioni al piano regolatore, le inchieste pubbliche, le consultazioni). Nel-

le procedure di partecipazione tocca infatti a un'autorità amministrativa sovraordinata tirare le fila e decidere se e in che misura tener conto delle osservazioni pervenute: l'unico obbligo è quello della motivazione (che a sua volta può fornire occasione di ricorso). Il metodo della partecipazione risente di una impostazione organicista o paternalista. Nel caso del negoziato, invece, il risultato è rimesso interamente all'interazione tra i diversi portatori di interessi, sia pure all'interno di limiti stabiliti dalla legge. Il processo si basa su un principio pluralistico che considera tutte le parti come soggetti a pieno titolo, indipendentemente dalla loro legittimazione giuridica.

Le procedure di partecipazione sono probabilmente più adatte quando gli interlocutori sono molto numerosi e non organizzati (al limite: singoli individui). Le procedure di negoziazione possono essere applicate soprattutto in presenza di conflitti circoscritti (già in corso o prevedibili), che appaiono di difficile soluzione e in cui sia relativamente agevole individuare i soggetti che rappresentano le diverse parti in causa.

### 1.3. *Le basi teoriche*

Ci si può chiedere che cosa permetta di raggiungere un accordo tra interessi confliggenti. Alla base delle pratiche dell'*alternative dispute resolution* vi è la convinzione che conflitti che nascono come giochi a somma zero (ossia: *win-lose*) possano essere trasformati in giochi a somma positiva (ossia: *all win*), attraverso una serie di tecniche e accorgimenti negoziali. Questo è il principale risultato delle ricerche sulla negoziazione condotte nell'ambito dell'*Harvard Negotiation Project*, che costituiscono la base teorica fondamentale su cui si regge questo approccio (Raiffa 1981, Fisher e Ury 1983).

Tale filone di studi distingue tra la *negoziiazione distributiva* in cui le parti combattono per aggiudicarsi una quota di una posta in gioco fissa (è il caso della contrattazione sul prezzo tra venditore e compratore) e la *negoziiazione integrativa* in cui, data la presenza di numerosi oggetti del contendere e di numerose parti, è possibile individuare soluzioni *ad hoc* che soddisfino contemporaneamente le diverse parti coinvolte. La chiave per la risoluzione delle controversie risiede nell'esistenza di interessi diversi (o diversamente intensi) per cui ciascuna parte può trovare soddisfazione su aspetti che interessano debolmente la controparte. Attraverso un'analisi attenta (e congiunta) del problema, si può arrivare a concludere che gli interessi non sono contrapposti, ma semplicemente differenti, e che tale differenza può essere sfruttata per la composizione del conflitto.

Tale esito è più probabile se le parti considerano la situazione in cui si troverebbero in caso di fallimento del negoziato. Il principale criterio di cui esse dispongono per decidere se proseguire o rompere le trattative, è co-

stituito dal confronto tra i benefici che potrebbero ottenere dall'accordo che si sta profilando e quelli che potrebbero ottenere per altra via. Le parti che agiscono come attori razionali dovrebbero costantemente orientarsi sulla loro BATNA (*Best Alternative To a Negotiated Agreement – BATNA*) o, per usare un acronimo più adatto alle lingue neolatine, sulla loro AAA (*Alternativa in Assenza di Accordo*).

L'accordo raggiunto in una negoziazione integrativa va nettamente tenuto distinto dal compromesso. In quel caso, infatti, non si tratta di trovare una via di mezzo tra le richieste delle parti (che in genere tende a scontentare entrambe), ma di inventare soluzioni che comportino vantaggi reciproci (*mutual gains*), rispetto a ciò che ciascuno dei contendenti potrebbe ottenere in assenza di negoziazione. La negoziazione si risolve, insomma, attraverso un atto di invenzione o di creazione. La complessità (dei soggetti e delle questioni) non è un male da evitare, ma piuttosto una condizione che facilita la composizione delle controversie, permette di offrire soluzioni più ricche e di superare i limiti cognitivi contro cui si scontra necessariamente il «decisore unico».

#### 1.4. *I pro e i contro*

Il giudizio sull'efficacia e la desiderabilità di questo approccio è controverso. Tra i fautori del metodo consensuale, Susskind e Cruikshank (1987) sostengono che esso è in grado di produrre risultati che posseggono quattro proprietà: equità, efficienza, fondatezza tecnico-scientifica e stabilità. Le soluzioni raggiunte attraverso la negoziazione tendono infatti a essere più eque di quelle tradizionali nella misura in cui a tutti gli interessi è fornita una condizione di parità nell'accesso e nelle informazioni. Ma possono essere anche conseguite attraverso un processo meno dispendioso (in termini di tempo e di risorse) dal momento che esso è meno esposto agli imprevisti del contenzioso legale e dei comportamenti dilatori. E l'accordo, così raggiunto, tende ad essere più stabile dal momento che i potenziali oppositori sono stati corresponsabilizzati nella decisione. La possibilità di raggiungere risultati più fondati sul piano delle conoscenze tecnico-scientifiche discende dal fatto che nelle situazioni tradizionali di conflitto è molto probabile che gli esperti ingaggiati dalle diverse parti tendano a confutarsi a vicenda, impedendo il raggiungimento di qualche forma di conoscenza condivisa. Il confronto negoziale può invece impedire lo sviluppo (assai pernicioso) della scena di parte e permettere ai soggetti coinvolti di elaborare congiuntamente le domande da rivolgere agli esperti e i criteri con cui valutare le loro risposte.

Non mancano, tuttavia, posizioni scettiche o addirittura ostili. Tra i critici

dell'approccio consensuale, alcuni sottolineano come il metodo non sia applicabile a problemi che implicano questioni di principio e che molti temi ambientali appartengono proprio a questa specie. Lo scontro aperto (*win-lose*) è in questi casi assai preferibile, dal momento che alcune questioni sono assolutamente non negoziabili (Amy 1987).

L'approccio negoziale può inoltre condurre ad accordi privati stipulati in frode alle leggi che tutelano interessi generali: la mediazione ambientale tende infatti «a scardinare le garanzie procedurali e a superare le regole poste dagli organi legislativi ... [e] a sostituire alle valutazioni della collettività, quelle di taluni gruppi organizzati» (Salanitro 1991). L'argomento è rafforzato dalla classica critica agli approcci pluralisti secondo cui gli attori più forti tendono facilmente ad avere la meglio sui soggetti più deboli e disorganizzati. L'esito della negoziazione dipende infatti fondamentalmente dal potenziale di minaccia di cui dispone ciascuna parte (Elster 1993) e si tratta quindi di un metodo poco consigliabile in presenza di forti squilibri tra le risorse detenute dagli attori in gioco.

L'argomento più intuitivo e più frequente contro l'approccio negoziale è costituito dalla presenza di costi di transazione particolarmente alti. Le procedure tradizionali si prefiggono di incanalare i processi decisionali entro binari prefissati e di distribuire i diritti di partecipazione in modo selettivo. Sono davvero gestibili situazioni con troppi attori e troppi temi in discussione?

Torneremo in sede di conclusione (capitolo VI) sul valore degli argomenti favorevoli e contrari. Qui è sufficiente osservare che le esperienze finora svolte negli Stati Uniti permettono un moderato ottimismo. Uno studio del 1986 condotto su 132 casi di negoziazione ambientale sviluppati nel decennio 1974-84, ha mostrato un elevato grado di successo del metodo. In 103 casi, pari al 78%, è stato raggiunto un accordo e in soli 21 casi l'accordo ha ricevuto un'attuazione parziale o nulla. L'approccio è risultato più debole sul piano dell'efficienza dal momento che i tempi per la conclusione dell'accordo non si sono rivelati mediamente più brevi di quelli richiesti per le cause civili in materia ambientale (naturalmente con riferimento all'ordinamento giudiziario americano) (Bingham 1986).

### *1.5. L'approccio negoziale nel caso italiano*

A questo punto possiamo chiederci: è possibile applicare in Italia l'approccio negoziale? e, prima di tutto, è auspicabile?

In effetti nell'Italia di oggi, scossa da tangentopoli e pervasa da un potente spirito anti-consociativo, la proposta di affiancare pratiche negoziali ai tradizionali approcci legali e tecnici può sembrare del tutto improponibile. Non ripetiamo continuamente che la negoziazione è onnipresente nel

nostro paese e che le decisioni delle amministrazioni non vengano mai prese esclusivamente in base alla legge, ma piuttosto attraverso accomodamenti di vario genere (ma prevalentemente occulti)? come sostenere l'esigenza della mediazione, quando proprio sulla mediazione politica si sono costruiti quegli intrecci ambigui che hanno segnato la fine della prima repubblica? Non si tratta al contrario di caldeggiare un «ritorno alla legge» dopo l'imperversare dello scambio?

In realtà non dovrebbe sfuggire che pur usando le medesime parole, ora giustamente sotto accusa, «negoziazione», «mediazione», «scambio», i fenomeni a cui ci riferiamo sono non solo diversi ma addirittura antitetici.

Un esempio può facilmente chiarire la questione. Nel corso di una recente indagine giudiziaria un consigliere regionale piemontese avrebbe infatti dichiarato al giudice:

«[amministratore delegato della Fisia-Sistemi ambientali] mi chiese di interessarmi a una discarica in provincia di Vercelli. La Fisia si era già aggiudicata l'appalto, ma temeva possibili contestazioni dagli ecologisti della zona. Contattai un assessore vercellese del mio partito e sistemai la cosa» (*La Repubblica*, 9 luglio 1993, cronaca di Torino, pag. 8).

Non sappiamo se in questo caso l'intervento di mediazione svolto attraverso canali politici del tutto estranei all'oggetto del contendere e alle parti presumibilmente coinvolte nella vicenda abbia avuto successo e se la «cosa» si sia effettivamente «sistemata». La frequenza delle impasse e degli stalli in questo genere di vicende amministrative lascia supporre che quel tipo di mediazione non funzionasse così bene come i suoi apologeti pretendevano (la fama di onnipotenza delle reti politiche si è probabilmente basata in Italia anche su un millantato credito diffuso). Ma non deve sfuggire lo strettissimo legame che esiste tra quella specie di scambio occulto e le procedure tradizionali di tipo legale o tecnico scientifico. Quando infatti le procedure configurano un quadro troppo formale, rigido e astrattamente razionale è quasi inevitabile che si attivino canali sotterranei volti a smussare le asprezze, spesso irragionevoli, della legge e a stemperare i conflitti che altrimenti si trascinerrebbero senza sbocco.

Da questo punto di vista l'approccio negoziale che abbiamo qui presentato costituisce un diretto antidoto alla mediazione politica. La mediazione politica è una forma di accomodamento degli interessi di tipo paternalistico e occulto. La risoluzione negoziale dei conflitti ambientali è invece un processo palese in cui gli attori intervengono in prima persona nella tutela dei propri punti di vista. La prima considera gli interessi particolari come pretese da smussare ed evita, quando può, di metterli in diretta rela-

zione reciproca. La seconda li prende viceversa sul serio e considera i loro portatori come soggetti a pieno titolo capaci di agire e di confrontarsi tra di loro. La prima si risolve in un vantaggio per il mediatore che acquisisce per questa via credibilità, autorità e consenso. La seconda si risolve, in caso di successo, in mutui vantaggi per entrambe le parti.

Ma il passaggio da una razionalità di tipo legale o tecnico-scientifico ad approcci di tipo negoziale ha implicazioni assai più vaste. I conflitti ambientali tendono a minare nel profondo l'assetto consolidato delle procedure democratiche di decisione. Come ha osservato Guido Viale a proposito dell'individuazione dei siti per le discariche di rifiuti:

«In una situazione non codificata, ciascuno può accampare legittimamente i propri diritti e contestare quelli degli altri, innescando un processo che riproduce, in ambito parziale, ma pur sempre rilevante, il fatidico stato di natura del *bellum omnium contra omnes*. Da cui, come ci hanno insegnato secoli di pensiero politico, non si può uscire che con la dittatura di un despota o con la stipula di un contratto sociale. In realtà, non c'è ambito che riproduca, in condizioni quasi di laboratorio, i termini, gli ostacoli e i percorsi possibili verso la stipula di un patto sociale, cioè il passaggio da uno "stato di natura" a una regola socialmente condivisa, di una negoziazione – esplicita o implicita – dei "diritti di inquinamento": per esempio quando si decide la localizzazione di una nuova discarica. Ed è un peccato che pochi studiosi di scienze sociali se ne siano accorti, giacché questo è in realtà un terreno ideale per l'esperimento in campo sociale» (Viale 1994, 23).

In questo libro ci proponiamo, peraltro assai timidamente, di affrontare la domanda di fondo posta da Viale. Per far questo abbiamo scelto un approccio empirico. Dopo un'esplorazione più approfondita dell'ipotesi negoziale in materia urbanistica (capitolo II), proponiamo la ricostruzione di tre casi di conflitto ambientale verificatisi in Piemonte che hanno dato luogo a soluzioni notevolmente diverse: si tratta della discarica per rifiuti tossici e nocivi di Barricalla (capitolo III), dell'elettrodotto della Valle di Susa (capitolo IV) e della centrale termoelettrica di Trino Vercellese (capitolo V). L'analisi comparata dei tre casi (capitolo VI) si conclude con la formulazione di qualche ipotesi più circostanziata sulla possibilità e sulla desiderabilità di procedure consensuali per la risoluzione di questo genere di controversie. Quella che emergerà non sarà una ricetta sicura per risolvere i conflitti attraverso nuovi "contratti sociali", ma un'indicazione delle possibili vie per superare la situazione attuale di "stato di natura" che conduce così frequentemente a condizioni di imposizione o di stallo.

# Negoziazione e urbanistica

Storicamente, il campo privilegiato della negoziazione è stato quello della diplomazia e delle relazioni internazionali. L'utilizzazione consapevole della negoziazione in altri settori è abbastanza recente, almeno per quanto riguarda l'urbanistica.

L'obiettivo di questo lavoro è quello di riflettere sulla funzione che la negoziazione può assumere nell'urbanistica e sull'interesse che può rivestire la proposta di un'urbanistica negoziata. A questo scopo propongo innanzitutto una definizione di negoziazione. Tale definizione è necessaria per apprezzare la portata di quella che chiamo urbanistica negoziata. In seguito procederò al confronto fra urbanistica tecnico-funzionalista e urbanistica negoziata<sup>1</sup>. In terzo luogo tratterò della relazione fra negoziazione e diritto, nel quadro dell'ordinamento giuridico svizzero.

## *2.1. Definizione di negoziazione*

La negoziazione può essere definita in diversi modi. Personalmente ritengo che la negoziazione sia al tempo stesso:

- un processo di comunicazione;
- un sistema di decisione;
- un processo sociale.

Questa impostazione ha una conseguenza immediata per la compresio-

---

<sup>1</sup> Non è facile designare i due diversi approcci. In uno scritto precedente li ho distinti utilizzando le espressioni «urbanistica moderna» e «postmoderna» (Ruegg, 1990), che non sono peraltro prive di ambiguità. Alcuni autori usano altre espressioni come «urbanistica strategica», «urbanistica operativa», «urbanistica flessibile» (Veuve) o «nuova urbanistica» (Ascher 1991) per designare un approccio che è molto vicino a quello che qui chiamo «urbanistica negoziata».

ne delle proposte qui sviluppate. Il *concetto di negoziazione* va al di là della fase, piuttosto tecnica e, in definitiva, assai circoscritta, delle relazioni faccia a faccia in cui le parti cercano di raggiungere un accordo utilizzando le tecniche e le *strategie di negoziazione*. La negoziazione è una prassi che presuppone valutazioni e analisi preliminari: la valutazione delle poste in gioco e degli altri sistemi decisionali disponibili, l'identificazione degli attori coinvolti e l'analisi dei loro interessi e dei loro obiettivi.

## Il processo di comunicazione

È possibile classificare la negoziazione all'interno dei diversi livelli di comunicazione. Secondo la terminologia usata da Hydro-Québec (fig. 1) la negoziazione consiste in una comunicazione bilaterale o multilaterale nella quale le parti agiscono secondo una modalità interattiva. In questo senso, la negoziazione si avvicina alla consultazione o alla concertazione. Ma si distingue da esse, tuttavia, su un punto essenziale.

Le parti consultate e quelle che intervengono nel processo di concertazione *apportano opinioni utili* alla preparazione della decisione. Al contrario, le parti che negoziano *partecipano direttamente al momento decisionale*.

Nel quadro della negoziazione, dunque, le parti hanno un potere di decisione. E questa caratteristica fa della negoziazione un processo unico nel campo dei diversi tipi di comunicazione.

## Il sistema di decisione

La negoziazione è strettamente connessa alla decisione. Anzi, è essa stessa un sistema di decisione.

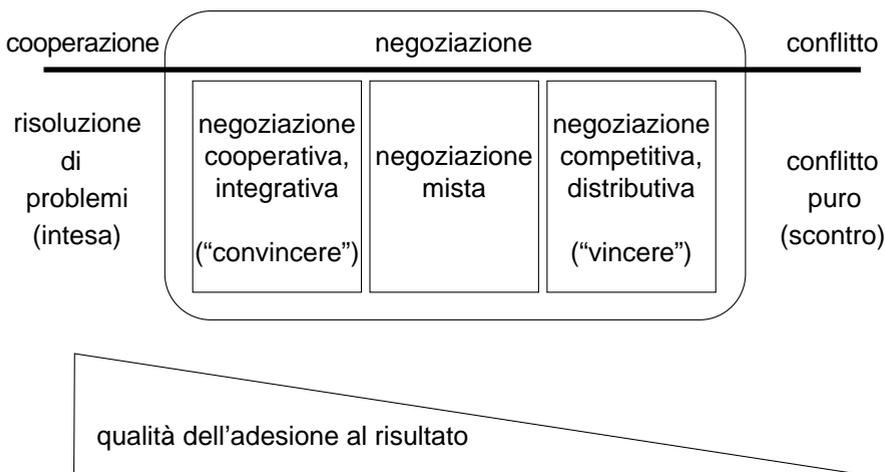
Esistono vari metodi per prendere una decisione. Il più classico, e forse il più antico, è il metodo di decisione attraverso la forza, dove la soluzione è imposta con la coercizione, con la manipolazione ovvero con la forza fisica. Questo metodo discende da una situazione di conflitto puro e si contraddistingue per l'esistenza di uno scontro fra le parti. All'opposto, ma sempre nello stesso schema, si colloca il metodo di decisione attraverso la risoluzione dei problemi. La decisione che ne scaturisce deriva dallo sforzo di cooperazione fra le parti che cercano la soluzione ottimale in funzione di un certo numero di criteri, per esempio tecnici.

Questo approccio dà ampio spazio all'intesa. Esso è tipico del modo di agire degli «esperti». Quanto alla negoziazione, essa si colloca fra i due (fig. 2). Essa prende vita da situazioni che integrano conflitto e cooperazione. Conflitto, perché essa mette in contatto parti che hanno un potere decisionale e che perseguono obiettivi o interessi diversi.

Figura 1. I livelli di partecipazione secondo Hydro-Québec

COMUNICAZIONE	LIVELLO DI PARTECIPAZIONE	TIPO DI PARTECIPAZIONE	AZIONI E MEZZI	OBIETTIVI (interventi)
UNILATERALE	INFORMAZIONE	passiva	- pubblicazioni, diffusione via media - procedure formali	- enunciare gli orientamenti - spiegare le scelte e le decisioni
		reattiva	- manifestazione, contestazione rivendicazione - ricorsi giudiziari	- ritardare o impedire la realizzazione di un progetto
	EDUCAZIONE	passiva	- formazione	- elevare il livello di conoscenza - modificare gli atteggiamenti
BILATERALE	INFORMAZIONE-RETROAZIONE	attiva	- campagne di sensibilizzazione	- suscitare reazioni - ricercare il consenso - ricercare la convalidazione - persuadere
	CONSULTAZIONE	interattiva	- incontri formali ed informali - sondaggi, inchieste	- valutare le reazioni, le opinioni e le poste in gioco - rendere accettabile il progetto
	CONCERTAZIONE	interattiva	- dibattiti - gruppi di lavoro	- ricercare soluzioni consensuali - favorire il partenariato
	NEGOZIAZIONE	interattiva	- forum di mediazione - comitati misti	- ripartire il potere di decisione - stabilire congiuntamente delle condizioni

Figura 2. La negoziazione tra conflitto e cooperazione



Cooperazione, perché la negoziazione presuppone che le parti cerchino di trovare insieme una soluzione soddisfacente al conflitto, superando le loro divergenze.

Per semplicità abbiamo posto la negoziazione al centro, tra i due poli del conflitto e della cooperazione. Questa impostazione è un po' riduttiva. Dupont propone una rappresentazione ellittica, forse meno didattica, ma che permette di considerare ulteriori metodi di decisione. Citiamo per esempio:

- il metodo di decisione attraverso un terzo: la via gerarchica, il voto o il processo giudiziario;
- il metodo di decisione per differimento: il rifiuto di decidere, la volontà deliberata di lasciare incancrenire una situazione (Dupont 1990:28).

Questi ultimi due metodi di decisione sono alquanto frequenti, soprattutto in materia urbanistica.

### Il processo sociale

Nel binomio conflitto-cooperazione, la natura dei rapporti che le parti stabiliscono fra di loro gioca un ruolo essenziale. La qualità del rapporto costituisce una vera e propria posta in gioco della negoziazione. E proprio per questo essa è assimilabile ad un processo sociale.

Nell'urbanistica, dove la professionalità degli attori è crescente, è relativamente frequente che le stesse parti si incontrino svariate volte, a proposito di casi diversi. Una relazione basata sulla fiducia e sul mutuo rispetto, quin-

di, sarà spesso più efficace e più duratura di una relazione conflittuale dove le parti si scambiano «colpi bassi».

La fiducia e il rispetto reciproco sono qualità «sociali» e relazionali che possono essere costruite. Esse possono persino costituire, almeno in parte, un obiettivo della stessa negoziazione.

I tre elementi fin qui analizzati, se considerati insieme, consentono di suggerire la seguente definizione:

*La negoziazione è un metodo di decisione che ha come finalità la definizione di soluzioni accettabili per tutte le parti coinvolte.*

L'idea che la negoziazione sia un metodo decisionale fa esplicitamente riferimento ai diversi sistemi di decisione brevemente presentati sopra. Ciò non richiede ulteriori commenti. La nozione di *soluzione accettabile* e la condizione di riunire *tutte le parti coinvolte* richiedono invece qualche approfondimento. Una soluzione è accettabile se soddisfa una duplice esigenza in termini di qualità del risultato e qualità dell'adesione al *risultato*<sup>2</sup>. Il risultato di una negoziazione è sempre contingente. Esso varia al variare dei rapporti di forza tra le parti coinvolte, dei loro obiettivi principali e secondari e della natura del loro rapporto. Può includere ulteriori elementi, come concessioni o compromessi, volti a soddisfare l'insieme delle parti in modo che esse lo accettino, vi aderiscano e lo difendano. Conseguentemente, la qualità del risultato è un concetto relativo e specifico ed in nessun caso astratto e assoluto. Essa deve essere valutata congiuntamente alla qualità dell'adesione che è, di per sé, decisiva per l'attuazione dell'accordo raggiunto.

La presenza di tutte le parti è una condizione fondamentale della negoziazione. Può apparire un'affermazione banale, ma in realtà non è facilmente realizzabile.

Questa esigenza poggia su un altro postulato. La negoziazione è possibile soltanto fra parti che sono al tempo stesso *autonome* e *legate* fra loro<sup>3</sup>. La nozione di autonomia richiama quella di potere. In termini teorici, la negoziazione deve riunire tutte le parti che detengono un potere, in relazione alla decisione che deve essere presa. In altri termini, la negoziazione dovrebbe coinvolgere tutte le parti la cui assenza renderebbe precaria la legittimità, la credibilità o la fattibilità della soluzione prodotta con questo si-

---

<sup>2</sup> Dietro alla distinzione tra qualità di un progetto e qualità dell'adesione al progetto si nasconde, implicitamente, un postulato essenziale. Qualunque progetto, quale che sia la sua qualità intrinseca, contiene un rischio di rigetto. Torneremo più avanti su questo elemento fondamentale per l'urbanistica.

<sup>3</sup> Per usare un'altra espressione si può parlare di parti simultaneamente indipendenti ed interdipendenti.

stema decisionale. Infine, l'esigenza che le parti siano legate fra di loro implica un altro vincolo. Una parte parteciperà alla negoziazione solo se essa riconosce che i suoi mezzi o il suo potere non sono sufficienti per realizzare da sola i suoi obiettivi.

Queste considerazioni sono evidentemente molto astratte. Non presentano tutte le condizioni della negoziazione, ma soltanto quelle prioritarie; e non mettono in luce le difficoltà che si incontrano nel soddisfarle. Come assicurarsi che tutte le parti siano associate al processo di negoziazione? Come convincere una o più parti che i suoi/loro mezzi sono insufficienti per intraprendere un metodo decisionale unilaterale? Queste sono solo alcune delle questioni che lascio aperte, anche se sono evidentemente determinanti per l'effettiva realizzazione di un negoziato. Per il momento l'utilità di questi approfondimenti è di fornire un certo rigore alla definizione e al concetto di negoziazione.

## *2.2. Urbanistica tecnico-funzionalista e urbanistica negoziata*

L'interesse manifestato per la negoziazione nell'urbanistica deriva dalla volontà pragmatica di aumentare l'efficacia di questa politica pubblica. Tale volontà discende dalla preoccupazione:

- di integrare le questioni legate all'approvazione di un progetto con l'insieme del processo di studio, in modo da aumentare la probabilità che esso venga realizzato; ciò fa riferimento alla distinzione, spesso trascurata, tra la qualità dell'adesione a un progetto e la sua qualità intrinseca o tecnica; per essere realizzato, un progetto deve essere legittimato sia sul piano tecnico che su quello politico;
- di privilegiare un approccio trasversale (piuttosto che settoriale) al fine di considerare la dimensione sociale, politica, economica, ambientale e tecnica del progetto;
- di operare fissando delle priorità (invece di voler trattare tutto ed in modo indifferenziato);
- di andare verso un'urbanistica più contrattuale e flessibile, meno legata alle procedure e meno rigida.

Il modo più semplice per presentare l'urbanistica negoziata è quello di confrontarla con l'urbanistica tradizionale, tecnocratica e funzionalista.

Per semplificare l'esposizione, mi soffermerò su alcuni termini di confronto che consentono di mettere in luce differenze e somiglianze fra i due approcci. Infatti, sono proprio le somiglianze e le differenze che, considerate congiuntamente, contribuiscono a precisare il contesto. Esse ci aiutano anche ad afferrare la materia e a rintracciare le conseguenze che questi approcci generano nella pratica.

Ciò che distingue l'urbanistica tecnico-funzionalista dall'urbanistica negoziata concerne essenzialmente:

- il *metodo*: la prima implica una pianificazione funzionale e universale dello spazio, la seconda utilizza un approccio al tempo stesso pragmatico e specifico;
- la *prassi*: mentre l'urbanistica tecnico-funzionalista adotta una prassi lineare, settoriale ed esaustiva, l'urbanistica negoziata segue una prassi iterativa, trasversale e selettiva.
- il *processo*: il processo seguito nell'urbanistica tecnico-funzionalista viene condotto da un numero ristretto di attori che prendono decisioni fondate sulla legittimità tecnica; l'approccio di tipo negoziale, invece, implica processi più aperti la cui finalità è quella di aumentare nello stesso tempo la legittimità tecnica e quella politica delle decisioni assunte.

L'urbanistica tecnico-funzionalista e l'urbanistica negoziata sono accomunate da:

- il *carattere*: entrambi gli approcci tendono ad avere carattere normativo; variano però, le modalità di applicazione delle norme; nell'urbanistica tecnico-funzionalista la norma riguarda la soluzione: essa è associata, almeno implicitamente, ad un modello di organizzazione del territorio; nell'urbanistica negoziata la norma riguarda piuttosto il processo di decisione e la maniera di concepire l'elaborazione e l'approvazione di un progetto;
- l'*oggetto*: in entrambi i casi, l'oggetto dell'urbanistica è la mediazione dei conflitti legati all'utilizzazione del suolo.

Nel presentare questi due approcci, si è fortemente tentati di associarli a periodi storici ben precisi. Si può affermare, senza rischio di errore, che l'approccio tecnico-funzionalista ha nettamente prevalso fino agli anni settanta. Ma questo non significa che esso sia stato sostituito, in seguito, dall'urbanistica negoziata. Oggi i due approcci convivono, anche se quello tecnico-funzionalista mantiene ancora una posizione dominante. Per esempio le recenti disposizioni della legge federale svizzera sulla protezione dell'ambiente derivano ampiamente da questo approccio. Esse si caratterizzano per l'abbondanza di criteri univoci e di soglie di tolleranza restrittive e precise che sarebbe sufficiente applicare. Queste disposizioni discendono esplicitamente da una concezione nella quale prevale la tecnica come vero garante dell'obiettività. In questo contesto si immagina che l'attuazione della legge sia funzione diretta della volontà politica e si sospetta che la politica<sup>4</sup> possa snaturare lo spirito della legge attraverso il ricorso

---

<sup>4</sup> La denuncia presentata dal WWF presso la commissione di gestione del Parlamento federale è sintomatica di questa impostazione. Tale denuncia condanna i cantoni che si sono resi colpevoli di

troppo frequente all'interpretazione e alla ricerca di soluzioni consensuali.

Eppure, una delle maggiori difficoltà alla quale questo approccio va incontro proviene proprio dall'abbondanza di leggi, disposizioni, regole e norme. Ad un certo punto il loro numero comincia a porre seri problemi di gestione, di adeguamento e di conflitti di valore. Come gestire un corpo di regole in continua crescita? Come conciliare criteri che non fanno riferimento alla stessa finalità (per esempio protezione dell'aria contro densificazione delle costruzioni)?

### 2.3. *Il contesto*

Tra urbanistica tecnico-funzionalista e urbanistica negoziata non c'è rottura. I due approcci sono presi in un contesto in evoluzione, che tende a mettere in discussione un certo numero di concetti e di pratiche e che finisce per suggerire cambiamenti e/o adattamenti. Ciò malgrado, è possibile rintracciare alcuni tratti genealogici che ci obbligano a riconoscere come l'urbanistica negoziata si sviluppi soprattutto a partire dalle difficoltà incontrate dall'approccio tecnico-funzionalista.

L'urbanistica tecnico-funzionalista discende dalla razionalità positivista sviluppatasi a partire dal secolo di Lumi. Questa razionalità affida una parte preponderante al metodo scientifico. A metà del XIX secolo, per esempio, la scienza si impone come metodo per spiegare l'ignoto. Soppianta, come sistema di riferimento e di conoscenza, la religione, le credenze, i miti. La formula che prevale, e che influenzerà ampiamente la nostra epoca (cfr. le tesi moderniste), pretende che il metodo scientifico, applicato alle questioni politiche e morali, sia in grado di realizzare il progresso e di dare una soluzione ai problemi.

Eppure, senza peraltro entrare nel dettaglio, le cose non stanno esattamente così:

- La società umana deve continuamente fare i conti con la scarsità. La scarsità delle materie prime, del capitale, dei posti di lavoro e, preoccupazione recente, i limiti dell'ecosistema. Questa situazione tende a riportare

«ritardi nell'esecuzione delle disposizioni sulla protezione dell'aria». Essa sottintende che l'assenza di una volontà politica ben affermata sia responsabile del fallimento del progetto di protezione dell'aria. È a causa di questa assenza che la qualità dell'aria nel 1995 non sarà paragonabile a quella nel 1960 (cfr. *Le nouveau Quotidien*, 7 Gennaio 1993). Il WWF sembra trascurare, però, un aspetto fondamentale. La «volontà politica» non è un fattore esogeno. Se fatica a manifestarsi, è perché l'applicazione della legge sulla protezione dell'ambiente pone un certo numero di problemi sociali, economici, politici ed indubbiamente anche tecnici che non possono essere facilmente risolti.

- al centro del dibattito le questioni legate alla distribuzione delle risorse<sup>5</sup>.
- Alcune conseguenze negative della crescita economica sono ormai evidenti. Avvenimenti come lo choc petrolifero del 1973 hanno insinuato il dubbio: la crescita economica può non essere senza limiti (Rostow 1962). D'altra parte, le disegualianze tra Sud e Nord, tra ricchi e poveri, tendono ad aumentare (Frank 1971).
  - Il consenso sui valori o sul contenuto dell'interesse generale si disgrega a partire dagli anni '70. Si scopre la pluralità degli interessi difesi da diversi segmenti della società.
- La complessità e le molteplici interdipendenze che intervengono a livello planetario, e nei confronti delle quali siamo disarmati, vengono in evidenza, poco alla volta, man mano che le conoscenze aumentano. Il futuro pare allora incerto: il metodo scientifico permetterà sempre di trovare una soluzione?
- Il ruolo centrale dello Stato nell'organizzazione della società è rimesso in discussione. Da un lato, le politiche economiche liberiste ritornano con forza e impongono il criterio dell'efficacia. Dall'altro le finanze pubbliche si riducono, limitando ulteriormente il margine di manovra e il ruolo motore dello Stato.

Per tornare a preoccupazioni più vicine all'urbanistica, si può osservare che numerosi progetti vengono rifiutati dalla popolazione a cui viene richiesto di pronunciarsi in termini binari: «sì» o «no». Il ruolo dell'esperto tende ad essere contestato. Tanto più che ogni esperto ha in mente la «sua» soluzione oggettiva, razionale e logica, ma nondimeno diversa da quella dei suoi colleghi. Mentre per lungo tempo si è creduto che una «razionalità superiore» o l'interesse generale potessero guidare l'azione, ora si scopre che esistono anche giudizi di valore, giochi politici, una molteplicità di attori coinvolti e di interessi in gioco.

Le difficoltà fin qui enumerate hanno già provocato delle reazioni. Anche in materia urbanistica l'autoregolazione funziona, almeno in parte. Fra questi aggiustamenti possiamo menzionare nel caso della Svizzera:

- Il piano direttore cantonale, definito nella legge urbanistica del 1979. Lungi dal considerare che i problemi siano solo tecnici, il legislatore ha consacrato questo strumento al coordinamento delle attività capaci di

---

<sup>5</sup> Questo discorso può sembrare unicamente filosofico. Eppure, esso conduce molto più lontano. In materia economica, per esempio, il divario tra paesi del Primo e del Terzo Mondo è stato per lungo tempo presentato come un semplice ritardo in termini evolutivi: i paesi del Terzo Mondo sono futuri paesi del Primo Mondo (cfr. la nozione di «appe dello sviluppo» cara a Rostow [1962]). Solo recentemente, con gli studi basati sul modello «centro-periferia», questa concezione meccanicistica è stata contestata (v. Frank [1971], Myrdal [1959], Sachs [1981]).

produrre effetti sull'organizzazione del territorio. Il piano direttore cantonale è uno strumento di gestione delle attività che richiedono l'accesso al territorio, piuttosto che un modello di organizzazione dello spazio.

- L'articolo 4 della legge urbanistica. Attraverso questo articolo, il legislatore introduce l'esigenza di informazione e di partecipazione della popolazione all'elaborazione dei documenti urbanistici. Naturalmente, questa esigenza genera numerose difficoltà di attuazione. Ma è interessante notare che questa disposizione permette l'apertura del processo di elaborazione e di approvazione nel settore urbanistico. In questo senso essa aiuta a trovare una soluzione in situazioni di stallo.

Queste informazioni sul contesto sono parziali. Ma dovrebbero essere sufficienti a capire da dove viene l'urbanistica negoziata. I paragrafi seguenti sono dedicati a delineare, da una parte che cosa distingue l'urbanistica tecnico-funzionalista dall'urbanistica negoziata, dall'altra che cosa invece accomuna i due approcci.

#### *2.4. Differenze tra urbanistica tecnico-funzionalista e urbanistica negoziata*

##### Urbanistica tecnico-funzionalista

Le pratiche urbanistiche di tipo tecnico-funzionalista sono contraddistinte dalle seguenti caratteristiche:

##### *Lo spazio è razionalizzato*

Partendo dall'ipotesi che la configurazione dell'edificato e l'organizzazione del territorio siano mezzi per migliorare la struttura della società umana, le pratiche dell'urbanistica fanno leva sui principi teorici del funzionalismo. Fra questi principi, possiamo citare la separazione nello spazio delle funzioni abitative, lavorative e di circolazione. I primi piani regolatori traducono ampiamente questa concezione, dove lo spazio è diviso in «fette di torta».

##### *Il processo è orientato all'obiettivo*

L'urbanista ricorre al metodo scientifico per dare fondamento al suo lavoro. Egli risolve i problemi in maniera rigorosa, mostrando di ispirarsi a principi di obiettività e razionalità.

Il procedimento che adotta presuppone, a priori, che l'analisi dei fatti permetta di scoprire la natura dei problemi. Attraverso l'osservazione, l'analisi e l'inventario della «realtà», gli è possibile definire il contenuto e le caratteristiche del problema da trattare. Una volta conosciuto il problema, l'esperto ne deduce una soluzione tecnica la cui qualità intrinseca, in termini tecnici ed economici, è sufficiente ad assicurarne la fattibilità.

Nell'insieme del processo, solo l'esperto e, talvolta, anche le autorità politiche competenti sono coinvolti nell'analisi dei fatti, nella definizione del problema e nella deduzione di una soluzione. Una volta che quest'ultima è stata stabilita, essa costituisce un blocco da «prendere o lasciare» da parte dell'autorità preposta alla decisione<sup>5</sup>. Questa non può che rispondere con un sì o con un no. Ma essa, di fatto, non interviene nel processo di elaborazione della soluzione.

Quando elabora una soluzione, l'esperto cerca di anticipare i casi eccezionali. Egli ne prevede il trattamento attraverso regole di attuazione il più possibile esaustive. La finalità è quella di voler prevedere tutto in modo da limitare le possibilità di interpretazione, garantire l'uguaglianza di trattamento e, indirettamente, confermare il ruolo «neutro» e scientifico dell'esperto.

In questo contesto, il piano e l'insieme dei documenti urbanistici finiscono per costituire l'obiettivo da raggiungere, anziché essere un mezzo al servizio della politica territoriale.

### *La norma riguarda la soluzione*

I bisogni sono fondati. Essi possono poi essere resi oggettivi, quantificati ed infine regolati con norme. Per esempio, la politica dell'infrastrutturazione deriva spesso da questo approccio. Una città con un certo numero di abitanti dovrà fornire un teatro per  $x$  persone, strutture sportive con caratteristiche  $y$  e  $z$ . Allo stesso modo, se il numero di automobili aumenta, l'urbanista raccomanderà l'ampliamento della rete stradale.

Sarebbe possibile moltiplicare all'infinito gli esempi nei quali, quando si presenta un problema, l'esperto risponde con «di più della stessa cosa».

## Urbanistica negoziata

Riprendendo gli stessi termini di confronto, le caratteristiche dell'urbanistica negoziata sono le seguenti (fig. 3):

### *L'accento è posto sulla gestione del territorio*

Invece di ragionare in termini di «città ideale», di «città giardino» o di utilizzazione razionale del territorio, l'urbanista considera che la politica pubblica territoriale debba tenere conto di una pluralità di attori con interessi diversi. I problemi da risolvere sono complessi e carichi di valori. In questo

---

<sup>5</sup> In caso di referendum, l'autorità preposta alla decisione è la popolazione. Altrimenti, sono i rappresentanti degli organi politici eletti al livello dei comuni, dei cantoni o della Confederazione.

Figura 3. I termini di confronto

URBANISTICA TECNICO FUNZIONALISTA	URBANISTICA NEGOZIATA
Lo spazio è razionalizzato; sulla base del funzionalismo l'urbanistica cerca di realizzare la sua concezione di occupazione del territorio	L'accento è posto sulla gestione del territorio: l'urbanista cerca di risolvere i conflitti legati all'utilizzo del suolo
L'evoluzione è predeterminata; il futuro è funzione del presente che è una conseguenza del passato	L'evoluzione avviene in seguito a varie cause, tra le quali il passato e il presente hanno un ruolo determinante
Il processo adottato è al tempo stesso lineare e reattivo	Il processo seguito è iterativo; esso si basa su una pianificazione creativa e <i>ad hoc</i>
La soluzione è dedotta da un processo razionale e logico	La soluzione risiede nel modo in cui il problema viene posto
Le pratiche urbanistiche sono contraddistinte dal tecnicismo e dal funzionalismo	Le pratiche urbanistiche sono caratterizzate dalla negoziazione; l'urbanista è un mediatore e un gestore dei conflitti di utilizzazione del suolo

contesto, il compito dell'urbanista è quello di suggerire processi di decisione che consentano di abbozzare soluzioni per l'utilizzazione del suolo compatibili fra di loro. Si può riassumere tutto questo affermando che con l'urbanistica negoziata, il sistema di decisione prevale sul risultato (Ascher 1991).

### *Il processo è definito «ad hoc»*

L'urbanista si concentra sul processo da mettere in atto per arrivare ad una soluzione. Egli suppone che una soluzione è buona:

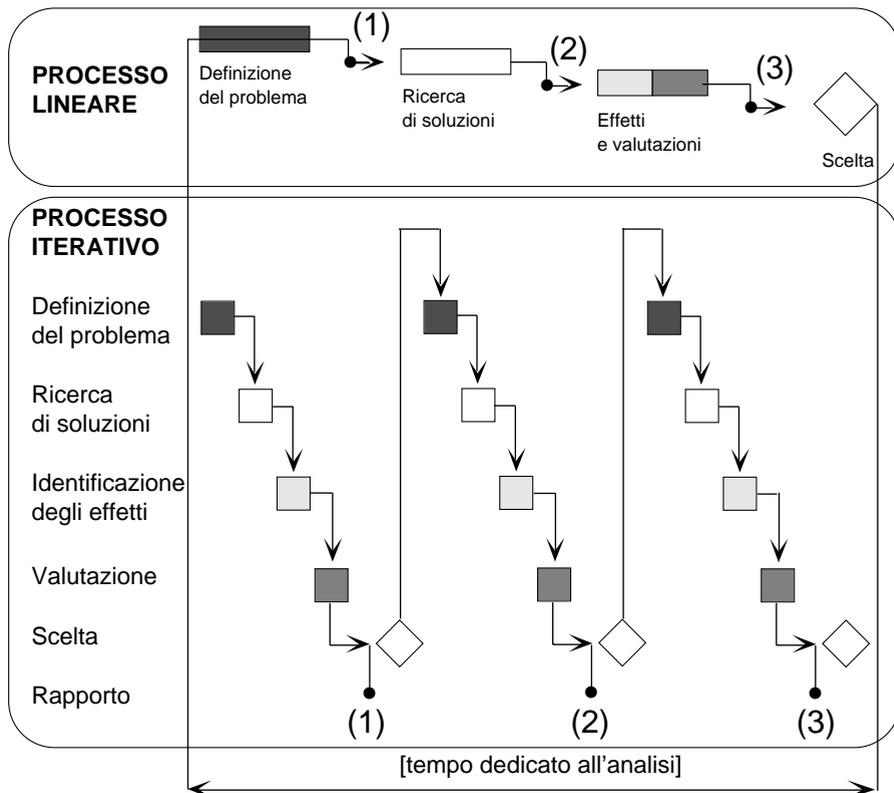
- se esiste un sufficiente livello di consenso sul piano politico, tecnico e finanziario;
- se è possibile metterla in pratica.

L'urbanista sviluppa processi che si caratterizzano per la volontà di anticipare i problemi di attuazione del progetto previsto. Si tratta di identificare gli attori che il progetto potrebbe coinvolgere, di individuare i suoi effetti sull'ambiente e di valutare l'intensità dei conflitti sull'utilizzazione del suolo che la sua realizzazione potrebbe indurre.

La prassi che ne consegue sollecita allora a considerare:

- che la definizione del problema e la ricerca di soluzioni sono due azioni concomitanti;

Figura 4. I processi lineare e iterativo



– che il processo di elaborazione e di approvazione di soluzioni è specifico per ogni caso e che segue una logica iterativa (fig. 4).

Sulla base della sua conoscenza del problema e della sua percezione dei potenziali rischi di rifiuto della soluzione, l'urbanista tenta di mettere in piedi un processo «ad hoc» che fissi le azioni prioritarie, la scaletta delle decisioni da prendere e le condizioni delle consultazioni e della partecipazione dei gruppi di interesse.

#### *La norma si riferisce al processo*

Secondo questa concezione, la soluzione è contenuta nella definizione del problema. Anzi, essa rivela quasi sempre che non esiste un problema, bensì un insieme di problemi il cui trattamento mette in gioco sistemi di valori politici e non solo tecnici e/o economici. In questo contesto, non si tratta più di essere normativi nella soluzione dei conflitti. Si tratta, invece, di essere normativi nella definizione di un processo «ad hoc» e nell'elaborazione

di una o più soluzioni legate ad un conflitto nell'utilizzazione del suolo.

La figura 4 illustra i due processi partendo da uno stesso ordine logico sequenziale e ammettendo che il tempo dedicato allo studio sia simile nei due casi.

Messo a confronto con il processo lineare, quello iterativo può sembrare più lungo e costoso. Ma esso associa le fasi di ricerca delle soluzioni e di attuazione.

Il processo iterativo integra precocemente nell'analisi gli oppositori potenziali al progetto. Esso permette così di produrre decisioni che hanno, spesso, una maggiore legittimità politica. Il processo lineare dissocia le fasi della ricerca delle soluzioni da quelle della realizzazione. Risultato: esso consente di giungere più rapidamente alla soluzione. Ma, in caso di contestazioni alla soluzione prescelta (cfr. opposizioni di alcuni segmenti della popolazione e/o referendum), il processo lineare obbliga a ricominciare l'insieme delle fasi da zero.

### *2.5. Somiglianze tra urbanistica tecnico-funzionalista e urbanistica negoziata*

#### Perseguimento della norma

L'aspetto normativo dei due approcci è già stato menzionato. Il primo è normativo quanto alla qualità o al contenuto delle soluzioni proposte. Il secondo è normativo nella definizione dei processi che permettono di raggiungere una soluzione accettabile sia politicamente che tecnicamente. Questa spiegazione dovrebbe essere sufficiente e non mi pare necessario ritornare ancora su questo punto.

#### Mediazione dei conflitti di utilizzazione del suolo

Sia l'urbanistica tecnico-funzionalista che l'urbanistica negoziata si confrontano con l'esistenza di conflitti legati all'accesso al territorio. Tali conflitti possono avere natura diversa. Essi possono sorgere:

- fra politiche pubbliche: come conciliare le esigenze talvolta contraddittorie di protezione dell'ambiente, di politica agricola, di protezione delle foreste, di sviluppo regionale, di promozione dei trasporti pubblici;
- fra istanze politiche: come conciliare gli interessi e le poste in gioco tra comuni diversi, tra cantoni diversi e tra un comune, un cantone e la Confederazione;
- fra attori pubblici e attori privati.

La constatazione dell'esistenza di questi conflitti nell'utilizzazione del suolo e delle difficoltà che ne risultano è largamente condivisa. In Svizzera

questi conflitti sono indubbiamente molto frequenti in quanto il territorio è molto limitato (ta. 1) e la densità della popolazione particolarmente elevata<sup>7</sup>. Ma, i numerosi indici suggeriscono che tali conflitti sono una costante e che la loro mediazione costituisce l'oggetto della politica pubblica chiamata «aménagement du territoire» in Svizzera, ovvero pianificazione territoriale in Italia<sup>8</sup>.

*Tabella 1. Utilizzazione del suolo in Svizzera (dati 1986)*

Montagne e laghi	8.800 km <sup>2</sup>	21%
Foreste	10.500 km <sup>2</sup>	26%
Pascoli	8.500 km <sup>2</sup>	21%
Terre aperte	11.700 km <sup>2</sup>	28%
Zone urbanizzate	1.800 km <sup>2</sup>	4%
Totale	41.300 km <sup>2</sup>	100%

Questo aspetto dell'urbanistica non sembra variato, dall'inizio del XIX secolo, periodo nel quale collochiamo gli albori della politica pubblica dell'urbanistica (Sutcliffe 1981). Per contro, il modo di esercitare la mediazione nei conflitti di utilizzazione del suolo, i punti di riferimento e le pratiche variano nel tempo. D'altronde, la stessa nozione di conflitto si è evoluta<sup>9</sup>.

L'approccio tecnico-funzionalista tende a fare ricorso crescente alla regolamentazione e a valorizzare gli aspetti normativi dell'urbanistica. Per accrescere la sua capacità di controllo e di orientamento nella gestione dei conflitti di utilizzazione del suolo, questo modello tende a gonfiare incessantemente, e forse invano, un apparato di norme e di procedure che, per quanto completo, rischia comunque di essere lacunoso.

L'urbanistica negoziata spinge invece verso pratiche più flessibili, mediante le quali il pianificatore persegue lo spirito delle norme, piuttosto che

<sup>7</sup> Non dimentichiamo che le principali attività vengono esercitate su di un terzo del territorio nazionale (terre aperte o zone urbanizzate) e che il 90% della popolazione vive su una superficie che rappresenta il 18% del territorio. In questa porzione, che coincide in pratica con i terreni posti al di sotto degli 800 mt di altitudine, la densità della popolazione raggiunge i 763 ab/kmq. Essa è la più elevata dell'Europa Occidentale.

<sup>8</sup> La mediazione ha diversi significati. Essa è, talvolta, assimilata a una forma di negoziazione, cosa che, nel nostro caso, induce confusione. Qui la mediazione è associata alla nozione di intermediazione e/o di conciliazione. L'urbanistica è la politica pubblica che serve da intermediaria per risolvere i conflitti di utilizzazione del suolo. Dire che l'oggetto dell'urbanistica è la mediazione di conflitti, dunque, non prefigura affatto il modo di risolvere un conflitto.

<sup>9</sup> Sotto l'Ancien Régime il conflitto veniva considerato scandaloso. Era contrario al principio di sovranità, Lo stesso giudizio si trova anche nella tradizione latina del consenso e dell'unanimità. Invece, l'idea che il conflitto esista e che possa essere regolato è un'idea «moderna», almeno in Francia, dove essa appare alla fine del XIX sec., legata allo Stato-providenza (Ewald 1986).

la rigida applicazione delle norme stesse. Per risolvere i conflitti, egli utilizzerà, come strumento di attuazione, i margini di manovra e di interpretazione offerti dalla politica pubblica territoriale. In questo contesto, la negoziazione assume un ruolo importante. Essa è chiaramente orientata verso l'azione e la concretizzazione poiché, come sistema di decisione, dovrebbe permettere alle parti coinvolte di scoprire le soluzioni che esse giudicano accettabili e realizzabili.

## *2.6. Negoziazione e urbanistica*

Il legame che unisce il processo della negoziazione e l'urbanistica negoziata è evidentemente stretto. Come ho già detto, la negoziazione va al di là della fase di «contrattazione» in cui le parti si trovano faccia a faccia. Essa è un'attività di lungo respiro che necessita di una adeguata preparazione. Durante la fase preliminare, devono essere trattate tutte le questioni concernenti la valutazione della negoziazione e il suo confronto con gli altri metodi di decisione disponibili (procedure amministrative, procedure giudiziarie). Tutti questi elementi conducono, di fatto, ad integrare il processo politico nello studio del progetto. È allora quasi secondario che l'urbanista giunga, al termine di questa valutazione, a ritenere opportuno il ricorso alla negoziazione. È più determinante il fatto che egli proceda all'analisi della situazione e alla valutazione della posta in gioco. Le riflessioni teoriche sviluppate intorno alla negoziazione (Dupont 1990) permettono di affermare che essa offre una metodologia di gestione del processo politico. Processo politico che l'urbanistica negoziata si prefigge di padroneggiare meglio.

Il ricorso alla negoziazione in urbanistica non deve, comunque, essere confuso con la deregolamentazione, in voga in alcuni settori. Non è nemmeno sinonimo di atteggiamento rinunciatario. Per essere praticata, la negoziazione esige che l'attore pubblico responsabile della realizzazione della politica urbanistica, abbia a sua disposizione strumenti e piani che gli consentano:

- di sapere che cosa è negoziabile;
- di giustificare la sua attività e le sue prese di posizione e di rendere conto del suo operato al suo mandante (responsabile politico, cittadino).

## *2.7. Negoziazione e diritto*

Quando si ipotizza l'uso della negoziazione in campo urbanistico, sono molti coloro che manifestano le loro preoccupazioni: la negoziazione si troverebbe ai margini della legalità, offrirebbe perfino una porta aperta alla corruzione.

Per rispondere a questo argomento, vale la pena di ritornare sul legame che esiste tra diritto e negoziazione. Secondo Tanquerel (1992:59-78) il diritto assolve a due funzioni essenziali:

- distribuisce le carte delle procedure e le autorizzazioni di accesso ai processi decisionali; per esempio, il diritto contiene disposizioni che rendono obbligatoria l'inchiesta pubblica e che ne fissano le modalità; esso indica, inoltre, chi ha la facoltà di agire nel caso di opposizione o di ricorso; infine, precisa le condizioni per indire un referendum o una iniziativa;
- determina il margine di manovra dei diversi attori coinvolti in un processo di pianificazione; per esempio, il diritto di proprietà ha una base legale e costituzionale e la giurisprudenza permette di apprezzare meglio l'evoluzione del contenuto della proprietà fondiaria; le destinazioni d'uso, essenziali per l'utilizzazione del suolo, sono pure determinate a mezzo di testi legislativi; infine, i principi derogatori e le modalità per ottenere una deroga sono ugualmente precisati dal diritto.

Tuttavia, l'approccio attraverso il diritto ha anche alcuni limiti:

- incontra difficoltà nel padroneggiare la realtà economica. Il diritto non consente di agire a favore di un promotore che, in virtù di un cambiamento della congiuntura economica, si trovi nell'incapacità di realizzare un edificio nei tempi previsti. Analogamente, non è sufficiente definire una zona come industriale e istituire su di essa un vincolo legale per garantire che le imprese andranno a stabilirvisi e che vi resteranno indipendentemente dalle incertezze economiche.
- Induce costi procedurali che possono avere effetti dissuasivi. Indubbiamente, la tendenza attuale consiste piuttosto nel deplorare la facilità con la quale gli attori possono opporsi a un progetto. Ma bisogna anche riconoscere che i costi procedurali tendono ad escludere dal gioco gli attori economicamente più deboli, indipendentemente dalla fondatezza del loro punto di vista.
- È una condizione necessaria ma non sufficiente per la messa in opera di un progetto. Numerosi esempi svizzeri, come Rail 2000, il progetto di realizzare una centrale nucleare a Kaiseraugst o il mandato della Cedra per trovare un sito dove installare dei rifiuti debolmente radioattivi, mostrano che non è sufficiente avere il diritto dalla propria parte per assicurarsi la realizzazione di un progetto.

Il messaggio che si può trarre da questi approfondimenti è, dunque, il seguente: il diritto offre le strutture per individuare e risolvere i conflitti legati all'utilizzo del suolo. Ma ciò nonostante tali conflitti, che siano di natura interpersonale o politica, hanno un'origine materiale e non soltanto giuridica. Essi si inscrivono in processi molto più vasti di quanto le procedure giuridiche possano dominare nel loro insieme. Quindi, processi informali co-

me la negoziazione, paiono ineluttabili (Tanquerel:75). Tuttavia, questi processi informali non ambiscono a sostituire il diritto<sup>10</sup>. Essi lo completano, purché si pongano nell'ambito della legge. È il diritto che continua a stabilire le regole del gioco (per esempio il diritto di proprietà) e che permette di sancire la legittimità dei loro risultati (cfr. il risultato di una negoziazione deve rispettare i principi costituzionali e la legislazione in vigore). In pratica, il ricorso alla negoziazione non può e non deve scavalcare gli obblighi legali come l'inchiesta pubblica o come il trattamento delle opposizioni e dei ricorsi. La negoziazione è soltanto un modo di decidere diverso da quello previsto dalla legge, al quale, in certi casi, può essere opportuno ricorrere.

Questa rapida panoramica presenterebbe una grossa lacuna se non menzionasse i casi di negoziazione già largamente presenti all'interno della procedura urbanistica in vigore. Si tratta di una negoziazione multiforme (fig. 5).

Quando un progetto è in corso di elaborazione è spesso oggetto di negoziazioni informali. Esse si limitano generalmente alla cerchia dei promotori del progetto (architetto, finanziatore, ingegnere) e del pianificatore al servizio di una collettività pubblica (cantone e/o comune). La forma più elaborata di questo tipo di negoziazione è conosciuta con il nome di piano di quartiere o di piano speciale. I suoi limiti sono noti. Non tutte le parti vengono coinvolte e il progetto elaborato in questo modo pecca, talvolta, di mancanza di legittimità. Pochi attori esterni vi aderiscono perché il progetto viene loro presentato soltanto una volta completato.

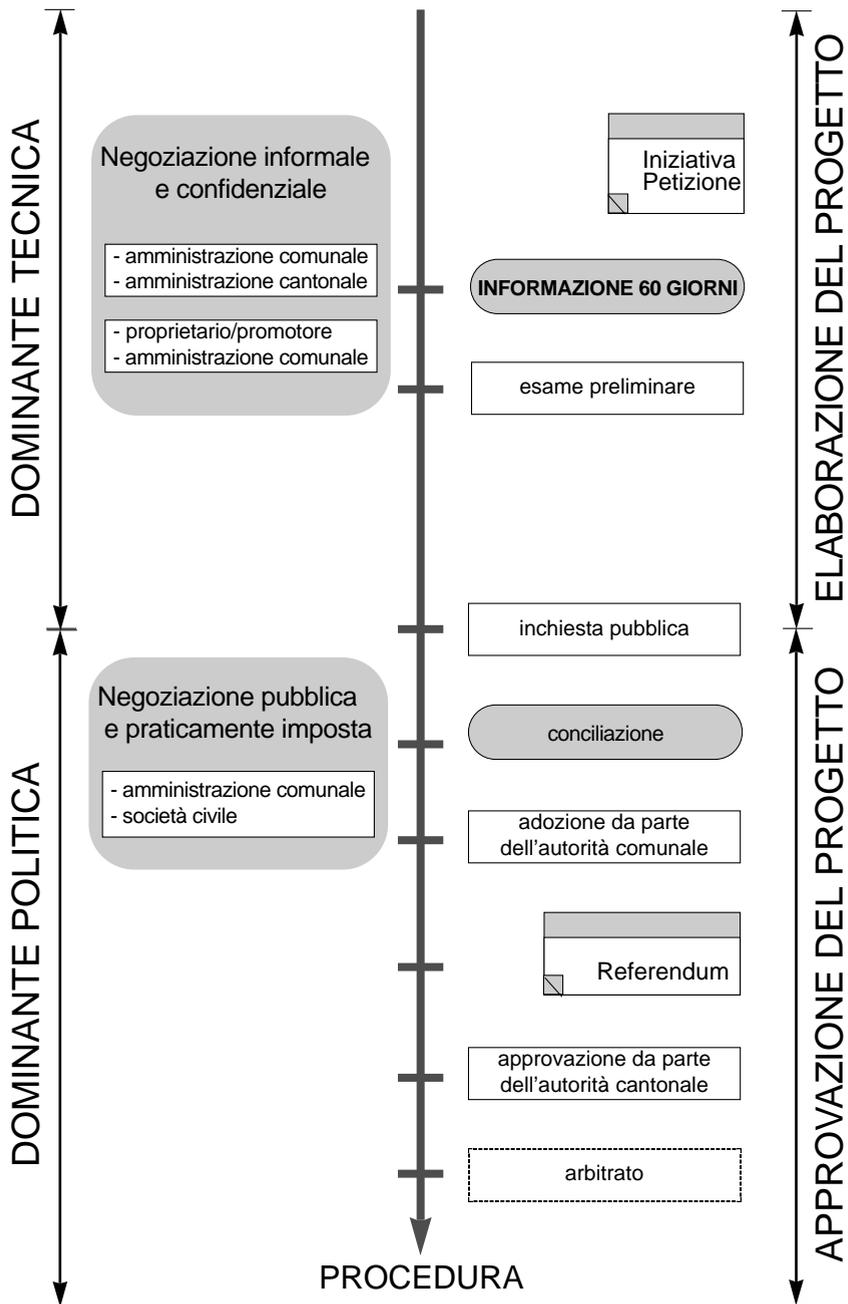
Al momento dell'approvazione del progetto, la negoziazione può essere imposta nel quadro della procedura di conciliazione. Essa, tuttavia, non si manifesta se, nella fase di inchiesta pubblica, non sono esplicitamente emersi soggetti contrari al progetto e se essi non si sono dichiarati favorevoli alla conciliazione. In questa fase, la negoziazione presenta il vantaggio di riunire, almeno così si spera, tutte le parti che hanno qualcosa da dire riguardo alla soluzione finale. Per contro, essa presenta il grave inconveniente di poter difficilmente rimettere in discussione il progetto. Infine, si tratta di una forma di negoziazione che fa spesso appello a una terza parte (autorità comunale o cantonale, tribunale).

In entrambi i casi, abbiamo talvolta a che fare con una pseudo-negoziazione. Tuttavia, bisogna riconoscere l'esistenza di esempi nei quali la negoziazione informale e imposta si è rivelata sufficiente a ottenere al tempo stesso la qualità del progetto e la qualità dell'adesione al progetto stesso.

---

<sup>10</sup> D'altronde essi non potrebbero farlo, nel contesto svizzero. Altrove, però, questa circostanza è contemplabile, nel diritto canadese, per esempio.

Figura 5. La negoziazione nel processo urbanistico



# La discarica di Barricalla

## *3.1. Introduzione*

Il caso preso in esame riguarda il processo decisionale che ha condotto alla realizzazione (e successivo ampliamento) di un impianto per lo smaltimento di rifiuti industriali (classificati di seconda categoria tipo C dalla deliberazione del Comitato Interministeriale del 27 luglio 1984).

Il progetto della discarica è stato elaborato dall'impresa Barricalla (una società costituita con capitali di Finpiemonte, Servizi Industriali e Serecopiemonte) in conformità con un documento programmatico di settore (il Piano dei siti) predisposto dalla Regione Piemonte nel dicembre 1983, ed oggetto di successive modifiche ed integrazioni nel marzo 1985.

La proposta avanzata dalla Barricalla prevede la costruzione di un impianto per lo stoccaggio (mediante interrimento) di rifiuti tossici da localizzarsi nel Comune di Collegno ai confini con il territorio torinese, in una zona ben servita in termini di viabilità ma assai prossima ad alcuni insediamenti abitativi.

La discarica presenta una superficie di circa 100.000 mq., metà della quale destinata alle vasche di raccolta dei rifiuti, e occupa l'area di un ex-cava di ghiaia utilizzata per la costruzione della tangenziale nord di Torino, sfruttando i vuoti lasciati dalla precedente attività di estrazione degli inerti. Le modalità realizzative dell'intervento, in ragione del suo carattere sperimentale, prevedono un frazionamento nella costruzione dell'impianto in tre distinti lotti (rispettivamente di 100.000, 242.000 e 253.000 mc., per una capacità complessiva di stoccaggio rifiuti pari a 595.000 mc.), ognuno dei quali da avviare in prossimità dell'esaurimento del precedente e da sottoporre ad autonoma procedura autorizzativa.

La rilevanza dell'opera risiede nell'essere l'unica discarica presente sul ter-

ritorio nazionale (almeno tra quelle legittime) abilitata allo smaltimento di rifiuti speciali, tossici e nocivi in conto terzi.

### *3.2. L'autorizzazione del primo lotto*

L'autorizzazione all'installazione ed esercizio del primo lotto della discarica di Barricalla è giunta al termine di un iter procedurale per certi versi inconsueto.

Una prima autorizzazione del progetto è stata rilasciata, in via provvisoria, nel febbraio 1985 dalla Regione Piemonte. In essa si subordinava l'avvio dei lavori alla presentazione, da parte dell'impresa, di una serie di garanzie a tutela del corretto funzionamento dell'impianto.

La decisione regionale, tuttavia, è stata adottata in un contesto normativo "in progress", non ancora puntualmente definito in tutti i suoi elementi. Nello stesso periodo in cui fu concessa l'autorizzazione provvisoria, infatti, la Regione Piemonte si stava attrezzando per adempiere ai compiti ad essa assegnati dal DPR 915/82 (Attuazione delle direttive Cee 75/442 relativa ai rifiuti, 76/403 relativa allo smaltimento di policlorodifenili e dei policlorotrifenili e 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi) che fissava i principi generali in materia di rifiuti.

Con l'approvazione della LR 18/86 ("Prime norme per la disciplina dello smaltimento dei rifiuti in attuazione del DPR 915/82"), la Regione Piemonte delegava alle Province la competenza al rilascio delle autorizzazione per le attività di raccolta, trasporto e stoccaggio dei rifiuti urbani, speciali, tossici e nocivi, impegnando tali Enti ad avvalersi del parere di un Comitato Tecnico Regionale (composto, oltre che dall'Assessore regionale all'Ambiente, da cinque funzionari appartenenti a diversi assessorati e da otto esperti scelti al di fuori dell'amministrazione).

In seguito all'entrata in vigore di questo provvedimento, la Società Barricalla si rivolge alla Provincia di Torino (marzo 1987) al fine di ottenere l'autorizzazione definitiva per il primo lotto dell'impianto. Prende così il via l'istruttoria tecnico-amministrativa, svolta dal citato Comitato Tecnico, sugli elaborati progettuali predisposti dall'impresa. Nel luglio 1987, tale organismo si esprime negativamente sull'intervento proposto, formulando nel contempo una serie di osservazioni in merito alle possibili integrazioni al progetto.

Sulla scorta dei suggerimenti tecnici avanzati dal Comitato, nel maggio 1988 la Provincia di Torino autorizza la costruzione e la gestione del primo lotto della discarica, impegnando l'impresa al rispetto di una serie di norme concernenti sia le modalità costruttive dell'impianto che le attività di gestione dello stesso.

### *3.3. Le proteste e gli interventi correttivi*

Pur ponendosi al termine di una lunga e travagliata vicenda amministrativa, l'autorizzazione della Provincia rappresenta l'elemento che dà il via alle proteste nei confronti della discaria. È in seguito ad essa, infatti, che alcuni residenti nella zona circostante l'impianto si attivano contro l'intervento. La loro azione di protesta si manifesta con diverse modalità: innanzitutto si rivolgono alla locale Circoscrizione (n. 5) del Comune di Torino per ottenere maggiori informazioni sulle caratteristiche dell'impianto ed esprimere le loro preoccupazioni sullo stesso; in secondo luogo danno vita ad un Comitato popolare il cui obiettivo esplicito è la chiusura della discarica; infine, adducendo la presenza di vizi di merito e di legittimità nei confronti dell'atto autorizzativo, ne richiedono l'annullamento al Tribunale amministrativo regionale (la cui sentenza, peraltro giunta dopo ben quattro anni dalla presentazione del ricorso, ha sostanzialmente respinto la richiesta dei ricorrenti, pur accogliendo in parte alcuni dei rilievi da essi avanzati).

Delle proteste dei cittadini si fa portavoce istituzionale la stessa Circoscrizione che, oltre ad avanzare rilievi di carattere giuridico-amministrativo alla delibera provinciale (quali il mancato rispetto della distanza di sicurezza dai centri abitati prevista dalla già citata deliberazione del Comitato Interministeriale), richiede sia la sospensione delle attività di smaltimento rifiuti dell'impianto che la non concessione di ulteriori autorizzazioni di ampliamento.

La mobilitazione dei cittadini e della Circoscrizione porta la "questione Barricalla" all'attenzione delle assemblee consiliari del Comune di Torino e della Regione Piemonte. Entrambe adottano, pur con qualche differenza, una misura analoga: il ricorso agli esperti. L'amministrazione comunale opta per la costituzione di una commissione "ad hoc" (composta da docenti universitari esperti di settore) a cui affida l'incarico di valutare sia la compatibilità ambientale dell'impianto che le modalità gestionali seguite nell'esercizio dello stesso. La Regione sceglie invece di integrare il personale della Provincia deputato al controllo dell'attività della discarica con due esperti nominati dai Comuni di Collegno e di Torino.

Le conclusioni della commissione costituita dal Comune, poste a conoscenza dell'amministrazione committente nel marzo 1989, tendono a riaprire la vicenda. La relazione elaborata dagli esperti, infatti, evidenzia l'ineadeguatezza delle modalità gestionali seguite dall'impresa e propone una serie di misure tecniche correttive. Per quanto riguarda la compatibilità ambientale della discarica, la commissione, in assenza di dati certi, non afferma nulla di definitivo. Osserva tuttavia che, a suo giudizio, la discarica può

continuare l'attività; alcuni problemi infatti possono trovare soluzione con l'avvio dei restanti lotti. Inoltre, gli esperti sottolineano che le uniche attuali alternative all'impianto sono l'immissione incontrollata dei rifiuti sul territorio o l'esportazione clandestina.

Conclusioni parzialmente diverse sono invece espresse dalla seconda commissione (quella costituita su suggerimento della Regione) che conclude la sua indagine nella seconda metà del 1989. Infatti, tale commissione, pur facendo proprie alcune delle osservazioni e dei suggerimenti avanzati nella relazione dei colleghi "torinesi", si esprime con toni più rassicuranti nei confronti dell'attività gestionale dell'impianto.

I rilievi critici formulati dalla commissione del Comune portano la vicenda Barricalla all'attenzione della stampa locale ed alimentano le preoccupazioni degli oppositori. In particolare, il Comitato popolare ricorre nuovamente alla magistratura (con un esposto al Pretore teso a sottolineare i limiti dell'attività di controllo svolta dagli organi competenti) e diffida formalmente la Provincia e la Regione dal concedere eventuali e ulteriori autorizzazioni.

Anche l'Amministrazione di Collegno, sul cui territorio è localizzata la discarica, «risente» del lavoro degli esperti designati dal Comune di Torino. Infatti, non appena le loro conclusioni vengono parzialmente riportate sugli organi di stampa, il sindaco prende in esame l'opportunità di emanare un'ordinanza di chiusura della discarica. Tale decisione, tuttavia, non verrà adottata (non senza malumori tra le forze di maggioranza) in seguito ai pareri forniti all'amministrazione dai tecnici dell'apparato comunale e della competente USSL.

La vicenda relativa al primo lotto si conclude nell'aprile 1989 con una nuova deliberazione della Provincia che integra le prescrizioni contenute nell'originario atto autorizzativo, con alcuni dei suggerimenti avanzati dalla commissione istituita dall'Amministrazione comunale torinese.

### *3.4. L'avvio dell'ampliamento (secondo lotto)*

Il processo relativo all'ampliamento dell'impianto, che si svolge in un contesto normativo assai diverso rispetto a quello che ha caratterizzato la fase precedente (come si vedrà di seguito), ha inizio nel novembre 1989, quando la Società Barricalla inoltra ai competenti ministeri la richiesta di pronuncia di compatibilità ambientale sul progetto per il secondo lotto della discarica. Nel contempo, in conformità con le vigenti disposizioni normative, l'impresa procede al deposito di copia del progetto (e connesso studio di impatto ambientale) presso l'Assessorato regionale all'Ambiente dandone notizia con un "avviso pubblico" che compare su alcuni quotidiani

nazionali. La Barricalla, in sostanza, chiede di poter procedere alla realizzazione del secondo lotto del progetto originario, che prevede un aumento della capacità complessiva della discarica dagli attuali 100.000 mc (in via di esaurimento) a circa 350.000 mc.

Non appena l'ipotesi di ampliamento è di pubblico dominio si mobilitano gli avversari "storici" della discarica. Sia la locale Circoscrizione che il Comitato popolare tornano a ribadire la loro opposizione all'impianto e ne richiedono la chiusura definitiva. Gli argomenti posti a sostegno di tali atteggiamenti sono analoghi a quelli emersi nella prima fase: mancato rispetto della distanza minima dai centri abitati prevista dalla normativa di settore ed assenza di oggettive previsioni relative all'impatto dell'opera sull'ambiente circostante.

A questa identità di vedute dei due soggetti, conseguono tuttavia azioni diverse. Il Comitato popolare organizza numerose assemblee pubbliche nel corso delle quali, oltre a esplicitare le ragioni della sua opposizione, invita i cittadini a fare pressione sull'Amministrazione regionale (tramite l'invio di cartoline di protesta) affinché non conceda l'autorizzazione. La Circoscrizione, invece, approva un ordine del giorno in cui, oltre ad invitare la Regione e la Provincia a non consentire l'ulteriore ampliamento della discarica, chiede al Comune di Torino di farsi portavoce delle istanze dei cittadini della Circoscrizione.

L'Amministrazione comunale torinese affronta la vicenda Barricalla in due riunioni della competente commissione consiliare. In questa sede vengono sentiti i rappresentanti del Comitato popolare, della Circoscrizione ed alcuni funzionari della Società Barricalla (senza che proponenti e avversari dell'intervento si incontrino). La Circoscrizione chiede alla commissione consiliare di aderire al proprio ordine del giorno. La maggioranza della commissione non accoglie tale proposta e si esprime in termini sostanzialmente favorevoli al progetto formulando tuttavia una serie di proposte ad integrazione dello stesso.

Atteggiamento analogo è assunto dalla Provincia di Torino, che, alla luce delle informazioni in suo possesso relativa alle ispezioni svolte (in qualità di ente di controllo) nel corso dell'esercizio del primo lotto, si dichiara esplicitamente favorevole all'intervento. Nondimeno, anche l'Ente provinciale sottolinea la necessità di adottare alcune prescrizioni e modifiche al progetto, in grado di garantire una corretta gestione dell'impianto.

Più articolata è invece la posizione del Comune di Collegno, che affida ad una commissione tecnico-scientifica la valutazione del progetto di ampliamento. Nonostante gli esperti si pronuncino positivamente sulla proposta dell'impresa, formulando osservazioni simili a quelle avanzate dalla Provincia, l'Amministrazione comunale si esprime negativamente, addu-

cendo oltre ad argomentazioni di carattere giuridico-amministrativo (la limitata distanza dai centri abitati), motivi di "ordine sociale".

### *3.5. L'istruttoria regionale*

Mentre vanno maturando queste posizioni, il gruppo di lavoro composto da funzionari regionali appartenenti a diversi assessorati (istituito pochi giorni dopo la richiesta di compatibilità ambientale avanzata dalla Barricalla) conclude l'esame sulla documentazione presentata dall'impresa. L'istruttoria della Regione rileva i limiti dello studio di impatto ambientale: assenza di informazioni relative all'esercizio del primo lotto, analisi poco approfondite sulle effettive conseguenze dell'impianto in merito ad alcune componenti ambientali. Non mancano, anche in questo caso, suggerimenti tecnici ad integrazione del progetto.

Si giunge così alla Conferenza dei servizi regionali e degli enti locali (prevista dalla legge statale) in base agli esiti della quale la Regione formulerà il proprio parere sulla compatibilità ambientale dell'intervento, da inviare al Ministero dell'Ambiente. Gli argomenti discussi nel corso dell'incontro (durante il quale si svolge una manifestazione di protesta del Comitato popolare) possono essere suddivisi in due gruppi: da un lato, si affrontano problemi di ordine giuridico-amministrativo (per lo più utilizzati dagli oppositori della discarica al fine di sottolineare l'ipotetica illegittimità dell'intervento), dall'altro si esaminano aspetti di carattere tecnico-scientifico (ed in particolare le possibili integrazioni al progetto).

Sulla scorta degli elementi raccolti nell'istruttoria regionale e delle osservazioni avanzate dai rappresentanti degli Enti locali intervenuti alla Conferenza, la Regione esprime (febbraio 1990) il parere previsto dall'art. 6 della legge 349/86.

In realtà, la relativa deliberazione della Giunta regionale non esprime in termini sintetici e manifesti un giudizio sull'opera; sottolinea invece le lacune esistenti nella documentazione presentata dalla Barricalla (alla luce dei rilievi emersi in sede di istruttoria regionale) affermando, tuttavia, che l'esperienza relativa all'esercizio del primo lotto fornisce elementi tranquillizzanti in merito all'impatto dell'opera sull'ambiente. Al tempo stesso, la Regione ritiene opportuno formulare alcune misure correttive nei confronti del progetto elaborato dalla Barricalla, la cui adozione consentirebbe di mitigare, o quantomeno tenere sotto controllo, l'impatto ambientale conseguente all'avvio del secondo lotto.

Si conclude così la fase relativa al parere regionale e l'istruttoria prosegue al Ministero dell'Ambiente, che deve pronunciarsi sulla compatibilità ambientale dell'ipotizzato ampliamento.

### *3.6. L'istruttoria ministeriale e la dichiarazione di compatibilità ambientale*

In sede nazionale, i soggetti che assumono un ruolo di rilievo sono, oltre agli apparati ministeriali (ed in particolare la competente Commissione di Valutazione di Impatto Ambientale), la stessa società Barricalla e, in misura minore, la Regione. Nel corso dell'istruttoria ministeriale, infatti, la Commissione di VIA, si incontra più volte con i rappresentanti dell'impresa, al fine di ottenere ulteriori informazioni sul progetto (e connesso studio di impatto ambientale) e concordare alcune misure correttive ad integrazione dello stesso. Anche la Regione viene chiamata a fornire precisazioni, sia in merito al quadro programmatico regionale (all'interno del quale si inserisce l'intervento in oggetto) sia su alcuni aspetti più sostanziali (condizioni geologiche del sito, localizzazione e andamento delle falde acquifere in prossimità della discarica).

Non mancano, tuttavia, tentativi degli oppositori locali (evidentemente insoddisfatti della posizione della Regione) di intervenire anche in questa fase del processo decisionale. In particolare, la Circostrizione tenta di proporsi come interlocutore del Ministero dell'Ambiente, inviandogli un documento di controdeduzioni al parere regionale e richiedendo un incontro tra funzionari ministeriali e rappresentanti degli Enti locali.

Nel maggio 1991, a seguito della conclusione dei lavori della Commissione di VIA, il Ministero dell'Ambiente di concerto con quello per i Beni Culturali e Ambientali esprime parere positivo circa la compatibilità ambientale del progetto. Il relativo decreto, oltre a contenere una serie di minuziose prescrizioni di carattere tecnico-progettuale (alcune delle quali da precisare con maggior dettaglio in sede regionale nell'atto di autorizzazione dell'impianto), propone di affidare ad una commissione «ad hoc» (composta da rappresentanti delle amministrazioni locali interessate) l'incarico di verificare e valutare, in corso di funzionamento, l'impatto della discarica sull'ambiente.

### *3.7. L'autorizzazione del secondo lotto*

Al fine di concretizzare le indicazioni formulate nella pronuncia di compatibilità ministeriale, la Regione (settembre 1991) convoca un ulteriore incontro, non previsto dalla normativa, con gli Enti locali interessati. Nonostante l'ordine del giorno riguardi esclusivamente il contenuto delle prescrizioni, non mancano tentativi di riaprire l'intera vicenda con rilievi di carattere giuridico-amministrativo che, secondo alcuni, inficerebbero l'eventuale autorizzazione dell'impianto. Nondimeno, si procede ad una attenta

disamina delle valutazioni ministeriali e si raggiunge l'accordo sulla composizione della commissione prevista dal decreto ministeriale.

Sulla base delle risultanze emerse in questa sede, nonché dei lavori istruttori, nel settembre 1991 la Giunta regionale approva l'autorizzazione al secondo lotto del progetto, integrando l'atto deliberativo con due allegati che definiscono puntualmente le prescrizioni (quantitativamente superiori e di maggior dettaglio rispetto a quelle contenute nell'atto autorizzativo per il primo lotto) da seguire sia nella realizzazione dell'ampliamento che nella successiva gestione della discarica.

Non soddisfatti dell'esito del processo decisionale, in seguito al quale l'impresa ha avviato i lavori per il secondo lotto, gli oppositori dell'intervento si rivolgono nuovamente agli organi amministrativi (Commissario di governo e TAR) in grado di bloccare l'esecutività dell'atto autorizzativo. Il Commissario di governo non ha accolto le osservazioni avanzate. Il Tribunale amministrativo regionale non si è ancora pronunciato.

# L'elettrodotto della Valle di Susa

## *4.1. Il primo progetto*

Nel 1986 l'Enel inizia a valutare la possibilità di costruire un elettrodotto che colleghi la stazione di Grand'Île (Chambery) della rete elettrica francese con la stazione di Piossasco (Torino).

Il primo progetto (giugno 1986) prevede un tracciato che, a partire dal valico del Moncenisio, attraversa 13 Comuni della Valle di Susa, della Val Cenischia e della Val Sangone: Moncenisio, Novalesa, Mompantero, Bussoleto, Chianocco, Bruzolo, San Didero, Villarfocchiardo, Sant'Antonino di Susa, Giaveno, Cumiana, Coazze, Piossasco.

La linea elettrica progettata è del tipo a doppia terna con carico normale di 1000 MW per terna; la tensione d'esercizio è di 380 kV; la lunghezza del tracciato si aggira intorno ai 58 km. La nuova linea dovrebbe affiancare, in parte, una linea già esistente, di pari tensione, che collega la stazione di Venaus a quella di Piossasco.

Verificata la fattibilità tecnica dell'opera, nel novembre dello stesso anno l'Enel stipula una convenzione con l'EDF (Electricité de France) per il potenziamento dell'interconnessione elettrica tra Italia e Francia. Alla realizzazione del potenziamento sono condizionati l'incremento di 500 MW del contratto pluriennale di fornitura dalla Francia e la disattivazione dell'esistente collegamento Venaus-Moncenisio.

La finalità dichiarata della nuova infrastruttura in progetto è quella di incrementare gli scambi di potenza tra Enel e EDF per sopperire al fabbisogno energetico italiano e per sviluppare la rete elettrica di interconnessione a livello internazionale.

Il 19 gennaio 1987 prende il via l'iter autorizzativo con la presentazione del progetto alla Presidenza della Giunta della Regione Piemonte per l'ap-

provazione ai fini ambientali e paesaggistici (L. 1497/1939 e art. 82 DPR 616/1977).

La valutazione del progetto è affidata a due tecnici regionali i quali, previo sopralluogo e rilievo, suggeriscono alcune modifiche di tracciato (che verranno recepite dall'Enel ed inserite nel progetto) in alcuni punti ove l'opera contrasta con particolari vincoli, ad esempio la prospettata destinazione di alcune zone a parco naturale.

Nello stesso periodo sono in corso le fasi cruciali di una vivace lotta ambientalista sollevata dal progetto di costruzione, sempre da parte dell'Enel, di un elettrodotto a 380 kV tra Leini e Piossasco, impianto che andrebbe ad aggiungersi ad altre infrastrutture di attraversamento che incombono sulla Valle di Susa e sulle valli limitrofe: due strade statali, una linea ferroviaria internazionale, l'elettrodotto Venaus-Piossasco, il traforo del Frejus e la relativa autostrada (in costruzione)<sup>1</sup>.

Il 5 giugno 1987 appare per la prima volta su un settimanale locale (*La Luna Nuova*) la notizia della progettata costruzione in Valle di Susa di un "nuovo maxi-elettrodotto". Le comunità locali ne sono all'oscuro. Consultati i Comuni d'oltre confine si scopre che la popolazione di alcuni di essi è già scesa in piazza per protestare contro la costruzione della linea Grand'Ile-Moncenisio, propaggine francese della linea internazionale prevista dagli accordi fra Enel e EDF.

Le prime lettere di opposizione vengono inviate all'Enel, alla Regione, alla Provincia, alla Comunità Montana e al Prefetto di Torino da parte del Comune di Villarfocchiardo che comunque possiede, in merito al progetto, solo notizie scarse e ottenute in via ufficiosa.

Nei tre anni che seguono, la vicenda è senza storia apparente.

Dalla Regione non perviene alcuna approvazione formale. Si ha notizia soltanto di una comunicazione inviata all'Enel dall'Assessore Regionale ai Beni Ambientali in data 8 febbraio 1990, nella quale si richiamano "numerosi incontri e visite di sopralluogo compiute per approfondire i diversi problemi di tipo ambientale, connessi alla realizzazione della linea in oggetto", si fa riferimento alle "caratteristiche dell'intervento" e si conclude che "il tracciato ora proposto, pur nella considerazione del delicato contesto nel quale viene a collocarsi, non altera in modo irreversibile i lineamenti paesistici dei luoghi" per cui si attendono gli elaborati definitivi per dar corso "alle autorizzazioni dei tratti di linea interessanti le zone e località sog-

---

<sup>1</sup> Il progetto della linea elettrica Leini-Piossasco, approvato dal Ministero dell'Industria nell'agosto 1985, è stato strenuamente osteggiato dai movimenti ambientalisti e da alcuni esponenti politici della Regione, della Provincia e dei Comuni interessati. Ma, dopo vari ricorsi, la sentenza del Tar e successive sentenze del Tribunale civile, hanno dato ragione all'Enel e l'elettrodotto è stato realizzato.

gette ai disposti della legge 431/85 (disposizioni urgenti per le zone di particolare interesse ambientale)”.

Pur non trattandosi di un atto formale di approvazione tale dichiarazione ha l'effetto di sbloccare l'impasse. Infatti, il 28 febbraio stesso l'Enel inoltra al Ministero dei Lavori Pubblici la richiesta di autorizzazione alla costruzione dell'opera (in base al RD 11/12/1933, n.1775).

Nell'aprile dello stesso anno il progetto viene presentato all'Assessorato all'Urbanistica della Regione Piemonte, il quale provvede a richiedere ai Comuni interessati di esprimersi in merito alla compatibilità dell'opera con i piani regolatori generali (in base all'art. 81 del DPR 616/1977).

Intorno alla metà del giugno 1990 i 13 Comuni in questione ricevono quasi contemporaneamente sia la richiesta di nulla-osta presentata dall'Enel stessa al fine di ottenere l'autorizzazione dal Ministero LLPP, sia la richiesta di compatibilità urbanistica alla quale è dovuta risposta entro il 15 luglio 1990.

A tali comunicazioni vengono allegate la cartografia in scala 1:25.000 e una breve relazione tecnica. Questo però non per tutti i Comuni: alcuni di essi dovranno fare esplicita richiesta all'Enel dei documenti progettuali; in alcuni casi essi vengono forniti, seppure in ritardo; in altri casi (cinque comuni) l'Enel comunica che gli elaborati richiesti non sono stati approntati in via definitiva e che verranno trasmessi non appena tutte le attività di progettazione saranno completate.

#### *4.2. L'opposizione si organizza*

Le reazioni delle amministrazioni e della popolazione sono immediate.

Inizia una serie di consultazioni tra i Comuni nelle sedi delle Comunità Montane della Bassa Valle di Susa e della Val Sangone.

Nasce il “Comitato per il NO all'elettrodotto” composto inizialmente da esponenti di movimenti ambientalisti e da soggetti non istituzionali e successivamente arricchito dalla partecipazione dei rappresentanti di tutti i Comuni interessati alla vicenda.

Si forma il “Coordinamento dei gruppi ambientalisti della Valle di Susa” che riunisce tutti i movimenti verdi spontanei e istituzionali della valle (circa una ventina).

Le riunioni avvengono periodicamente e coinvolgono la popolazione. Si organizzano manifestazioni in occasione di feste e sagre, come quella del 5 agosto al Col Bion durante la quale, proprio sulla sommità del colle dove l'elettrodotto dovrebbe transitare, viene innalzata una struttura di nastri e palloni alta 70 metri, tanto quanto il traliccio previsto in quel punto. A partire da allora, in poche settimane vengono raccolte settemila firme di petizione dei cittadini.

Non mancano gli incontri con amministratori e sindaci della valle francese coinvolta dal progetto (Vallée Maurienne); questi ultimi lamentano, anche per parte loro, la scarsità e l'incompletezza delle informazioni fornite dall'EDF in merito alla realizzazione di un'opera con un tale impatto ambientale sul loro territorio, già particolarmente delicato dal punto di vista naturalistico.

La prima manifestazione congiunta di sindaci e comitati ambientalisti italiani e francesi si svolge nel luglio 1990 a Villar Sallet (Francia); ad essa ne seguiranno altre, organizzate sia in Valle di Susa che nella Vallée Maurienne.

Al di là dell'aspetto dimostrativo, l'importanza di tali incontri si deve allo scambio continuo di informazioni riguardo all'evoluzione dei fatti da entrambi i lati del confine. In molti casi si potranno smentire voci fatte circolare da ambedue le parti che assicurano un imminente inizio dei lavori o che minacciano la rottura dei rapporti fra Enel e EDF in seguito ai ritardi nell'approvazione dei progetti dovuta all'opposizione delle comunità locali. Inoltre, il continuo confronto fra due realtà differenti, sia dal punto di vista legislativo che dal lato della gestione energetica, arricchirà notevolmente i contenuti della protesta e l'elaborazione di proposte alternative.

Forti anche dell'appoggio d'oltreconfine, i Comuni della Valle di Susa, sottoscrivono un documento unitario di controdeduzioni al progetto ed in seguito deliberano. La risposta all'Assessorato Regionale all'Urbanistica non si limita al pronunciamento di totale difformità dell'opera rispetto alle previsioni dei piani urbanistici ed edilizi, ma diventa l'occasione per esporre tutte le istanze di opposizione all'opera stessa fino ad allora rimaste formalmente inespresse o inascoltate.

Viene fortemente criticato il modo di operare dell'Enel: ha interpellato i Comuni solo all'ultimo momento esigendo una risposta urgente, per di più in un periodo in cui molte amministrazioni sono ancora senza governo per via delle recenti elezioni; la scala cartografica delle mappe presentate (1:25.000) non consente di capire il reale tracciato della linea; non sono segnati i punti precisi dove i tralicci verranno posizionati; manca una cartografia d'insieme dell'impianto.

Vengono espressi forti timori per i danni all'ambiente, al paesaggio, alla salute dei residenti, all'attività turistica che comporterebbe la costruzione della linea ad alta tensione.

La parola passa ora alla Regione.

Dopo un primo fallito tentativo di portare in Consiglio regionale il caso dell'elettrodotto (viene respinto l'ordine del giorno presentato il 27 settembre 1990 dai gruppi verdi, Democrazia Proletaria, Antiproibizionisti, Pci e Lega Nord), nel dibattito consiliare del 27 novembre 1990 vengono espresse le posizioni delle parti raccolte attraverso incontri in varie sedi.

L'Enel ha ribadito l'importanza dell'opera a livello nazionale e l'irrinunciabilità della decisione regionale, ma le sue spiegazioni in merito alla distribuzione di energia e all'effettiva utilità della nuova linea non sono risultate chiare.

I sindacati e gli ambientalisti hanno fatto pervenire le loro opposizioni e le 7.000 firme raccolte.

La maggioranza presenta una mozione contenente generiche proposte di recupero ambientale e propositi di mantenere un rapporto diretto e costante con l'Enel; la Giunta si impegna inoltre a non rilasciare alcuna autorizzazione senza preventiva comunicazione al Consiglio. Alle aspre critiche degli altri consiglieri fa seguito un emendamento nel quale si raccomanda alla Regione di continuare il rapporto con l'Enel al fine di tutelare al massimo gli interessi locali e il territorio della Valle di Susa, ricercando anche mutamenti di tracciato e corridoi alternativi.

Il Comitato del NO all'elettrodotto reagisce all'insegna del "meno si delega, meglio è": richiede ed ottiene un incontro in Parlamento. Verrà ascoltato dalla Commissione industria e pianificazione territoriale della Camera dei Deputati. In quella occasione nasce dal confronto con altre analoghe realtà italiane il Coordinamento Nazionale per la protezione da campi elettromagnetici.

Il timore per i danni alla salute è infatti uno dei moventi più forti dell'opposizione. La Regione, interpellata per fornire delucidazioni in proposito, promette di organizzare un convegno scientifico dove si tratterà esclusivamente di salute pubblica.

#### *4.3. Il convegno di Avigliana*

Il 4 ottobre 1991 si tiene ad Avigliana il Convegno "Linee elettriche ad alta tensione. Effetti biologici ed ipotesi di rischio da campi elettromagnetici".

L'organizzazione è curata dal Vice Presidente del Consiglio Regionale. Il programma dei lavori risulta composto da nove interventi tenuti da docenti e ricercatori del Politecnico di Torino, di altre università italiane, dell'Istituto Superiore di Sanità, del Laboratorio di Sanità Pubblica di Ivrea; nonché dal Presidente Nazionale della Lega Ambiente e da un direttore Enel di Torino.

Non mancano le critiche di chi si è ritenuto escluso dalla scelta dei relatori: la Comunità Montana Bassa Valle di Susa, i Comuni, gli ambientalisti malgrado un primo momento di ampia partecipazione alla promozione del Convegno, lamentano di essere stati via via relegati essenzialmente al ruolo di uditori.

La stessa modalità di accesso al Convegno (a numero chiuso) ha deluso

le aspettative di coloro che speravano di poter partecipare e chiedere chiarimenti.

Le conclusioni a cui giungono quasi tutti i relatori sono, in sintesi, le seguenti: la scarsità di studi empirici sull'argomento consente di affermare semplicemente che i campi elettromagnetici possono avere effetti sulla salute; tali effetti non sono però, ad oggi, né quantificabili né sufficientemente verificati.

Un po' più allarmistico il contributo del Prof. Maltoni, direttore dell'Istituto di Oncologia "Felice Addarii" di Bologna, unico invitato dagli oppositori all'elettrodotto. Assente giustificato al Convegno, ha comunque fatto pervenire un suo studio realizzato nell'agosto del 1990 su richiesta del Comune di Rimini. I risultati della ricerca, svolta per fare il punto sulle conoscenze scientifiche disponibili circa gli effetti dei campi elettromagnetici sulla salute umana, indussero il Comune romagnolo a chiedere la sospensione dei lavori e la revisione del tracciato del costruendo elettrodotto da 380 kV Forlì-Fano. Lo studio infatti, pur presentando risultati epidemiologici "non adeguati e consistenti come sarebbe stato auspicabile" in quanto persistono una "sottoestimazione del problema ed inspiegabili ritardi ad affrontarlo scientificamente", suggerisce vivamente di prendere tutte le precauzioni possibili (modificazioni di tragitto, interrimento, ecc.) in modo da ridurre drasticamente l'esposizione per la popolazione.

L'intervento del Presidente della Lega Ambiente pone l'accento sulla dubbia utilità dell'opera in vista delle tendenze anche a livello comunitario a promuovere l'autoproduzione di energia gestita da privati, in modo da capillarizzare il sistema di produzione elettrico e renderlo più flessibile.

L'assenza di un dibattito e di un confronto finale, la limitatezza delle indagini scientifiche svolte, il clima di diffidenza tra le due parti partecipanti (fautori ed oppositori dell'impianto) fanno di questo convegno una occasione mancata di incontro e di discussione.

La causa della pericolosità per la salute, caldeggiata dagli ambientalisti, passa presto in secondo piano nella cronaca; gli atti del Convegno si fanno attendere per svariati mesi e l'attenzione generale si sposta sul rischio occupazionale.

#### *4.4. La fornitura alle Acciaierie Ferrero*

Nel novembre 1991 iniziano a circolare notizie allarmate riguardo il caso delle Acciaierie Ferrero che sarebbero in difficoltà per mancanza di fornitura di energia elettrica: l'Enel ha dichiarato, infatti, che senza la costruzione del nuovo elettrodotto non sarà in grado di rifornire adeguatamente l'azienda.

Un pò di storia: lo stabilimento siderurgico, sito nei Comuni di Bruzolo e

San Didero, nasce nel 1984 dal rilevamento delle Acciaierie Cravetto, sull'orlo della chiusura. I dipendenti sono circa 190 e la produzione (intorno alle 100.000 tn) consiste in laminati piatti e tondini per cemento armato.

Nel 1988 gli amministratori progettano un piano di ristrutturazione a cui fanno seguito la domanda di autorizzazione ad un ampliamento e la richiesta di costruzione di uno svincolo autostradale a Borgone, per facilitare il trasporto di materie prime e prodotti.

Con l'approvazione del PEC di Bruzolo e San Didero l'ampliamento viene concesso: la produzione potrà passare da 250.000 tn a 400.000 tn. L'incremento di posti di lavoro dovrebbe aggirarsi intorno alle 60-70 unità.

La decisione viene fortemente criticata dai consiglieri comunali di opposizione a causa di presunte agevolazioni ed accelerazioni delle pratiche a favore dell'impresa.

Successivamente, nel maggio 1990, iniziano i lavori per la realizzazione dello svincolo autostradale per Borgone, accompagnati a loro volta da polemiche e proteste.

Il piano di potenziamento degli impianti si avvia, a detta della direzione Ferrero, solo dopo la precisa assicurazione dell'Enel in merito alla fornitura dell'energia supplementare necessaria al funzionamento dei nuovi forni.

Alla fine del 1991 l'azienda blocca l'ultima fase di ristrutturazione (pari a circa 30 mld) a causa dell'incertezza che si è profilata sulla questione energetica: se non verrà realizzato l'elettrodotto Moncenisio-Piossasco l'Enel non concederà il prelievo di energia supplementare dall'attuale linea elettrica Venaus-Piossasco, in quanto mantenuta disponibile per coprire il fabbisogno in caso di black out.

Il 10 gennaio 1992 si tiene in Regione un incontro tra l'Assessore ai problemi energetici, le Acciaierie Ferrero, vari sindaci valsusini, rappresentanti delle Comunità Montane bassa Valle di Susa e Val Sangone, organizzazioni sindacali e Enel.

L'amministrazione delle Acciaierie dichiara di avere sospeso da sei mesi le decisioni strategiche per l'azienda vista la precarietà della situazione. Minaccia inoltre il rischio di chiusura dello stabilimento di Bruzolo che senza potenziamento non sarebbe più competitivo, con conseguenze pesanti per i dipendenti.

Alle richieste degli oppositori l'Enel ribatte che non intende realizzare nuovi progetti finché quello già presentato non verrà accantonato ufficialmente. Esclude inoltre categoricamente la possibilità di interrare la linea.

Nei giorni successivi un nuovo attore inizia ad interessarsi attivamente alla vicenda: il sindacato. In una riunione dei delegati, la Cisl esprime la sua opinione: no al ricatto occupazionale, ma attenzione a salvaguardare i posti di lavoro e il futuro economico della valle.

Un successivo incontro delle tre confederazioni Cgil, Cisl e Uil servirà a definire unitariamente la posizione del sindacato: favorevole alla costruzione dell'elettrodotto, propone di formare un comitato per tracciare le linee dello sviluppo economico, sociale e ambientale della Valle di Susa e suggerisce la richiesta di compensazioni in termini di risorse economiche a fronte degli elevatissimi investimenti pubblici sul suo territorio privi di ricadute economiche sugli abitanti.

I lavoratori delle Acciaierie, nel frattempo, esprimono la loro preoccupazione per il futuro dell'azienda. Per parte loro stanno già facendo turni festivi e notturni (lavorando cioè nelle ore in cui l'energia è meno cara) e non sono disposti a pagare ancora per la situazione che si è venuta a creare.

Nel Consiglio di Comunità Montana del 14 febbraio 1992, a cui partecipano esponenti di tutte le parti in causa, gli ambientalisti denunciano il ricatto e, ricordando che "qualcosa di simile era già avvenuto per lo svincolo autostradale di Borgone", esortano a non cedere.

Rilevano inoltre che il potenziamento degli impianti dello stabilimento siderurgico comporterebbe un forte aumento nei prelievi d'acqua, nella emissione di fumi, nella domanda di viabilità e non da ultimo la costruzione di una ulteriore linea elettrica in entrata ed uscita dalla fabbrica. L'impatto ambientale causato dall'elettrodotto sarebbe quindi solo l'inizio di una serie di danni al territorio e alle popolazioni.

L'Enel, dal canto suo, espone ancora una volta gli obiettivi del progetto ribadendo di essere un ente nazionale preposto a fornire un certo servizio a tutta la collettività; l'iter autorizzativo è stato regolarmente seguito; le leggi sono state rispettate e le raccomandazioni della Regione (esaminare con le autorità locali i problemi derivanti dalla costruzione dell'opera) si sono tradotte in consultazioni presso i Comuni al fine di ridefinire il tracciato della linea. Ne è scaturito un nuovo progetto, in revisione al precedente, che presto verrà presentato agli organi competenti per nuova richiesta di autorizzazione.

Un capogruppo del Pds lamenta la scarsa informazione riservata alle comunità locali in sede di avvio del progetto (1986), la poca chiarezza di questa "ultima novità" riguardante la fornitura alla Ferrero e la leggerezza con cui essa è stata assicurata fin dal 1988, anno in cui la costruzione dell'elettrodotto Moncenisio-Piossasco era tutt'altro che sicura. Nella veste di ex presidente della Comunità Montana ricorda, poi, che quando le Acciaierie richiesero la costruzione dello svincolo autostradale (1990) in quanto azienda in via di sviluppo con problemi di transito, non accennarono minimamente alla questione della fornitura elettrica; successivamente non intervennero alle prime discussioni sul caso, né parteciparono al Convegno di Avigliana per far conoscere la propria posizione.

Con il suo intervento l'amministratore delegato delle Acciaierie Ferrero spiega che gli investimenti prospettati nell'azienda sono funzionali non tanto all'aumento di produzione di acciaio (che potrà essere del 10-20%) quanto alla crescita di produttività e all'abbattimento dei costi a fini concorrenziali. Si tratta insomma di una questione di sopravvivenza.

Per quanto riguarda le assicurazioni ricevute dall'Enel in merito alla fornitura di energia, l'amministratore difende la buona fede della sua azienda, la quale non ha ritenuto necessario verificarne la fondatezza, ritenendo "ufficiali" le asserzioni dell'Ente e mai immaginando che la costruzione del nuovo elettrodotto incontrasse tante difficoltà.

Un delegato sindacale rileva l'assenza, nel consiglio di Comunità Montana, di un soggetto importante: la Regione Piemonte. Nessun rappresentante regionale è stato infatti invitato all'assemblea, malgrado molta della responsabilità per la situazione a cui si è giunti risieda proprio nella mancanza di coordinamento e programmazione da parte di questo organo istituzionale.

Seppure venga criticato anche il modo in cui l'Enel ha condotto la vicenda, la posizione del sindacato è favorevole alla costruzione dell'elettrodotto, al fine di tutelare l'occupazione.

Viene nuovamente suggerito un sistema di compensazioni economiche per il danno ambientale.

L'11 marzo 1993 il settimanale locale "*La Valsusa*" titola: "Quasi sicuro, la Ferrero chiude": l'articolo riporta che l'azienda aderirà all'iniziativa Cee di smantellamento dei poli siderurgici. La direzione attende solo il regolamento d'attuazione per poter dare la conferma ufficiale.

Il fatto che a fronte dello smantellamento di tali impianti la Cee rilasci grosse compensazioni in funzione della produzione raggiunta dall'impianto stesso, solleva nell'opinione pubblica sospetti e dubbi circa il vero obiettivo dei recenti ampliamenti dell'acciaieria valsusina.

#### *4.5. Il secondo progetto*

Il 23 marzo 1992 viene presentato all'Assessorato Regionale per la Pianificazione Urbanistica il nuovo progetto Enel dell'elettrodotto Moncenisio-Piosasco.

Il vecchio elaborato è stato rivisto e corretto: "per esigenze di sopravvenuti vincoli ambientali e per varianti effettuate nel territorio di diversi Comuni a seguito di opposizioni presentate, si è modificato il tracciato della linea"; esso è stato collocato più a monte e più lontano dai centri abitati rispetto al precedente.

Nel nuovo progetto l'utilità dell'opera è motivata da quattro finalità:  
1) incrementare lo scambio di energia con la Francia;

- 2) trasportare l'energia prodotta a Venaus fino alla stazione di Piossasco;
- 3) trasportare l'energia che verrà prodotta dalla costruenda centrale idroelettrica dell'Aem di Pont Ventoux<sup>2</sup>, evitando così la costruzione di un ulteriore elettrodotto;
- 4) rifornire adeguatamente le Acciaierie Ferrero.

Il progetto si compone di due linee. La prima collega il Moncenisio con la stazione di Piossasco, ha una lunghezza di circa 57 km. e caratteristiche tecniche (carico, tensione, frequenza) identiche a quelle del progetto originale. I Comuni interessati sono 14: Moncenisio, Novalesa, Mompantero, Bussoleno, Chianocco, Bruzolo, San Didero, Condove, Borgone, Villarfocchiaro, Coazze, Giaveno, Cumiana, Piossasco.

La seconda linea consiste in una derivazione ad "Y" dall'esistente elettrodotto Venaus-Piossasco: due bracci da 950 e 750 mt. a terna semplice che si riuniscono in un tratto a terna doppia lungo 4 km. raggiungendo le Acciaierie Ferrero con un entra ed esci che prosegue poi verso Piossasco. La tensione di esercizio è di 380 kV e il carico per terna è di 600 MW. Il tratto della linea esistente reso inutile dalla derivazione (1100 mt di fili) verrà smantellato. I Comuni interessati sono Bruzolo e Condove.

La cartografia allegata al progetto è in scala 1:25.000 e 1:10.000.

Nei primi giorni di aprile 1992 vengono inviate ai Comuni le lettere con la domanda relativa alla conformità urbanistica dell'opera. Contemporaneamente l'Enel fa richiesta di nulla-osta (come da RD n. 1775 11/12/1933).

Il Comune di Borgone, il cui territorio è solo marginalmente interessato dalla linea, non rileva incompatibilità urbanistiche ed esprime il suo nulla osta all'Enel, motivandolo con la preoccupazione per le possibili ricadute future sugli approvvigionamenti energetici e sull'occupazione.

Il Comune di Novalesa riscontra incompatibilità dell'opera con i piani territoriali, ma non nega il nulla-osta all'Enel in quanto reputa migliore il nuovo tracciato e confida nel positivo effetto sull'occupazione che la costruzione dell'impianto promette. Auspica però che vengano realizzate opere di mitigazione ambientale.

Tutti gli altri dodici Consigli Comunali formulano un parere negativo su entrambe le questioni.

Nelle delibere consiliari, ancora una volta, vengono espresse le opposizioni al progetto che, malgrado le piccole modifiche di tracciato e l'allontanamento dai centri abitati risulta essere comunque inaccettabile per le comunità locali.

La fornitura alla Ferrero viene definita come un motivo pretestuoso e po-

---

<sup>2</sup> Il progetto di questo impianto è stato presentato dall'Aem nel settembre 1990 e prevede di sfruttare le acque della Dora nell'alta Valle di Susa.

co credibile, seppure tutti esprimano preoccupazione e solidarietà ai lavoratori coinvolti in questa sorta di ricatto.

L'opera di consultazione svolta dall'Enel presso i Comuni per redigere il nuovo tracciato è discretamente percepibile: alcune delibere esprimono apprezzamento per lo "sforzo" compiuto per venire incontro alle richieste delle comunità locali.

Tuttavia gli amministratori, pur proponendo modifiche di percorso e opere di mitigazione, hanno sempre mantenuto le riserve riguardo all'accettazione dell'opera.

Piuttosto singolare quanto si è verificato nel Comune di Cumiana: il Sindaco e l'Assessore all'Ecologia si sono astenuti in sede di votazione, motivando la loro defezione nel fatto di aver curato le relazioni con l'Enel.

I sintomi di un certo indebolimento dell'opposizione all'elettrodotto, si manifesta nel Consiglio di Comunità Montana, convocato il 23 giugno 1992 per esprimere il suo parere (di peso politico, ma non istituzionale) in merito alla costruzione dell'elettrodotto secondo il nuovo progetto: su 61 consiglieri presenti (14 gli assenti), 36 hanno votato contro, 20 a favore e 5 si sono astenuti. Non sono mancate le polemiche tra i consiglieri e le critiche al Presidente di Comunità Montana, accusato di essere asservito ad interessi industriali.

#### *4.6. Lo studio di impatto ambientale*

A questo punto dell'iter autorizzativo, spetterebbe alla Regione di esprimersi in merito al progetto nonché di indicare eventuali alternative. Ma, l'introduzione dell'obbligo di procedura di VIA anche per questo tipo di opere infrastrutturali, ha modificato la sequenza degli atti autorizzatori: infatti i progetti delle opere devono essere comunicati al Ministero dei beni culturali e ambientali e al Ministero dell'Ambiente, ai fini della valutazione degli impatti, prima della loro approvazione (L. 349/1986).

La posizione della Regione nei mesi successivi sarà quindi, in linea con le disposizioni di legge, quella di rimandare qualsiasi decisione al momento in cui sarà definito a livello ministeriale il giudizio di compatibilità ambientale e di non esprimere consenso o dissenso esplicito all'opera in questione. Le poche dichiarazioni rilasciate dagli esponenti politici vengono sempre seguite dalla specificazione che qualunque opinione rilasciata in questo momento per la Regione non ha alcun valore vincolante.

Questo atteggiamento neutrale verrà fortemente criticato da più parti, soprattutto in sede sindacale.

Nel settembre 1992 viene redatto lo Studio di Impatto Ambientale dell'elettrodotto Moncenisio-Piosasco: l'elaborazione del documento è affi-

data dall'Enel ad una società di ingegneria ed architettura ambientale, la stessa che aveva eseguito lo Studio di impatto dell'Autostrada del Frejus. La derivazione per le Acciaierie Ferrero è esclusa dalla procedura di VIA in quanto di lunghezza inferiore ai 15 km. (DPR 27/4/1992).

Il calendario della realizzazione dell'opera prospettato nello Studio prevede: l'entrata in servizio entro la fine del 1994 e una durata dei lavori pari a 500 giorni, più ulteriori 100 giorni di lavori da svolgersi dopo l'entrata in servizio del nuovo elettrodotto al fine di demolire il tratto di linea non più utilizzato (quello che oggi collega la centrale francese di Villarodin con la stazione di Venaus). Viene dunque indicato nell'estate 1993 il momento utile per intraprendere la costruzione dell'opera.

Il 19 ottobre 1992 viene inoltrata la richiesta di giudizio di compatibilità ambientale al Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali e al Ministero dell'Ambiente (i quali si dovranno esprimere entro il 25 gennaio 1993).

Pochi giorni dopo lo Studio viene presentato in Regione per ottenerne il parere, attivando così la procedura VIA prevista dalla normativa statale vigente (L. 349/1986, art. 6, c. 4).

Nei trenta giorni previsti dalla legge in cui il documento è disponibile in visione al pubblico, pervengono alla Regione numerose osservazioni critiche, sia riferite al progetto che allo Studio di impatto realizzato. Quest'ultimo viene considerato laconico, incompleto, impreciso, metodologicamente scorretto, slegato dalla complessa realtà della valle, non propositivo, non previsionale.

Una delle osservazioni, presentata dagli ambientalisti della Valle di Susa, rileva che "la mancanza di esattezza delle allegazioni supera e stravolge il concetto di incompletezza che porterebbe alla richiesta di integrazione (DPCM 27/12/1988 art 2, 3, 6). Nel caso in oggetto la integrazione richiesta dal Ministero avrebbe una tale ampiezza da privare il cittadino della sua partecipazione al processo di valutazione, non essendo possibile esprimere un parere compiuto sull'opera, stante il quadro di inadeguatezza e di inesattezza della documentazione presentata. Non essendovi le condizioni per assicurare questo diritto di legge, lo Studio di Impatto Ambientale e il progetto di massima, vanno respinti ancor prima di esaminare le parti non oggetto di analisi specifiche"<sup>3</sup>.

Pochi mesi prima, il 25 agosto 1992, è stato stilato in Francia un protocollo tra Governo e EDF con il quale, fra l'altro, l'ente elettrico si è impegnato ad intraprendere, a partire dal 1993, una politica di realizzazione degli impianti elettrici atta a migliorarne l'inserimento nel paesaggio, sia at-

---

<sup>3</sup> Mario Cavargna Bontosi (Osservazione del 25 Ottobre 1992).

traverso una massiccia opera di interrimento delle linee, sia con la ricerca di soluzioni di tracciato e di tecnologia a basso impatto ambientale. Inoltre, anche gli elettrodotti a media tensione (63 e 90 kV) saranno sottoposti alla procedura di VIA e verrà prestata maggiore attenzione alla ricerca sugli effetti dei campi elettromagnetici. Il protocollo contiene, poi, l'impegno a promuovere una maggiore concertazione con la popolazione e gli amministratori locali dei territori coinvolti nella costruzione di elettrodotti, nonché la possibilità di indennizzo dei proprietari di terreni ed abitazioni soggetti alla servitù delle linee.

Questa dichiarazione d'intenti da parte del partner francese dell'Enel, non fa che accrescere le opposizioni al progetto presentato per l'elettrodotto Moncenisio-Piovasco.

#### *4.7. La proposta del sindacato*

Negli ultimi mesi del 1992 prende corpo in sede sindacale una proposta alternativa al progetto dell'Enel: costruire l'elettrodotto Moncenisio-Piovasco in modo da poterlo utilizzare sia come collegamento internazionale, sia come linea di alimentazione diretta per l'utenza della Valle di Susa (centrale di Venaus e Acciaierie Ferrero). A tal fine le due terne di cui dovrebbe comporsi l'impianto si dividerebbero subito dopo il confine con la Francia: la prima terna andrebbe a raggiungere direttamente la stazione di Piovasco; la seconda, dopo aver rifornito la centrale di Venaus e le Acciaierie Ferrero, andrebbe a ricongiungersi con la prima terna per proseguire sullo stesso tracciato verso Piovasco.

In attesa del nuovo elettrodotto da 380 kV, si propone di rifornire lo stabilimento siderurgico attraverso la realizzazione di una alimentazione dall'attuale elettrodotto Venaus-Piovasco.

Quest'ultimo, secondo il suggerimento sindacale, dovrebbe poi essere smantellato una volta realizzato il nuovo impianto, in modo da ridurre l'impatto totale dell'intervento sul territorio (figg. 1, 2, 3).

L'ipotesi viene avanzata nella consapevolezza che essa sia meno razionale rispetto alle convenienze della azienda elettrica; infatti verrebbe ridotta la quantità di energia trasportabile in via diretta dalla Francia verso l'Italia, verrebbe meno una linea di trasmissione ancora utilizzabile (l'elettrodotto esistente) e aumenterebbe la percentuale di rischio per "fuori linea" (problema di sfasamento nella frequenza della trasmissione di energia causato da improvvise aperture e chiusure delle derivazioni dalla linea; tale rischio, generato dall'uso "misto" della linea, è però ritenuto gestibile).

A fronte di questo, tuttavia, il sindacato intravede vantaggi in termini di

accelerazione dei tempi di realizzazione (con conseguente risparmio di risorse) e di maggiore accettazione dell'opera da parte degli Enti Locali e delle popolazioni.

Una sommaria valutazione del costo dell'opera così rettificata individua un valore superiore a quello preventivato dall'Enel che nel 1990 si aggirava mediamente intorno ai 1.750 milioni di lire al chilometro. La differenza di spesa si giustifica soprattutto con la maggiore opera di smantellamento che la proposta sindacale prevede, a fronte di una portata di energia importabile inferiore.

A chi paventa l'inaccettabilità da parte dell'Enel di un costo di costruzione superiore, il sindacato ribatte che la differenza va a costituire l'internazionalizzazione dei costi ambientali e che come tale è più che giustificata.

Il 18 gennaio 1993 i lavoratori delle Acciaierie Ferrero e i dipendenti di aziende dell'indotto, danno vita ad una manifestazione di protesta in Piazza Castello, a Torino. Le critiche vanno alla Regione, ma anche alla direzione dello stabilimento: "Se la Ferrero avesse detto al sindacato che aveva bisogno di energia e che ci si doveva muovere tutti insieme per averla, la strada poteva avere meno equivoci e più possibilità. Ma oggi le cose stanno così".

Nello stesso giorno, la proposta alternativa viene ufficialmente presentata in Regione durante un incontro tra sindaci e comitato tecnico regionale per l'elettrodotto. Il comitato la giudica valida e la inserisce fra i punti di commento allo Studio di Impatto Ambientale.

In un secondo tempo le OO.SS. confederali presentano il loro elaborato all'Enel, invitandola ad un confronto.

Questo si tiene il 19 febbraio 1993 a Torino e vede l'Enel piuttosto tiepida nei confronti della proposta; pur escludendo che vi siano motivi di incompatibilità tecnico-elettrica, l'azienda non accoglie l'alternativa adducendo motivazioni di tipo gestionale della linea progettata: secondo gli obiettivi dei promotori essa dovrà essere riservata ai collegamenti internazionali e non potrà ospitare derivazioni ad uso locale; inoltre non si intende rinunciare all'elettrodotto esistente Venaus-Piossasco, né ad una parte della fornitura dalla Francia.

Successivamente, durante un incontro presso il Ministero dell'Industria, a cui partecipano anche la direzione delle Acciaierie Ferrero, la Federpie monte (Federazione delle Associazioni industriali del Piemonte) e il Presidente della Regione, l'Enel invoca nuovamente problemi tecnici per giustificare il rifiuto della alternativa sindacale.

Seguirà una allarmata comunicazione di Cgil, Cisl e Uil al Ministero dell'Industria, nella quale si lamenta la rigidità della posizione dell'Enel che pare retta più da questioni di principio che da difficoltà sostanziali. Tale posizione ha l'effetto di allontanare i tempi per dare certezze di erogazione

energetica allo stabilimento siderurgico di Bruzolo; nonché di far rinascere l'allarmismo negli amministratori locali che avevano aperto qualche spiraglio alla proposta sindacale.

#### *4.8. Il parere della Regione*

Dopo una giornata di Consiglio e di consultazioni con le parti, il 18 gennaio 1993 la Giunta Regionale delibera il suo parere in merito allo Studio di Impatto Ambientale presentato dall'Enel (DGR. n. 319-22303).

In sostanza viene invitato il Ministro dell'Ambiente a richiedere al proponente di fornire integrazioni di vario tipo, in quanto gli elaborati presentati non consentono di esprimere un bilancio definitivo di compatibilità. A tale affermazione si giunge dopo l'elencazione di 24 osservazioni critiche riguardo allo Studio di Impatto. Per contro si sottolinea che "il potenziamento delle interconnessioni elettriche costituisce elemento/fattore di maggior sicurezza di esercizio, garanzia di una perfetta integrazione con il mercato comunitario (...) soprattutto per fronteggiare situazioni di grave e progressiva debolezza del sistema elettrico del paese membro".

Nella deliberazione trova spazio anche il suggerimento di stimolare la ricerca di altre soluzioni di tracciato: viene indicato un possibile percorso abbreviato della linea sulla sponda sinistra della valle e viene riportata come potenziale alternativa la proposta delle organizzazioni sindacali confederali.

Il parere espresso dalla Regione non risulta molto gradito agli ambienti industriali torinesi favorevoli all'elettrodotto. Il Presidente dell'AMMA (Associazione delle aziende metalmeccaniche, metallurgiche ed affini) lo definisce: "un classico esempio di non-scelta del mondo politico". Per controbilanciare questa impressione alcuni consiglieri regionali non esitano a manifestare la loro posizione favorevole all'opera, promettendo di adoperarsi per accelerare le procedure autorizzative, qualora la decisione finale del Ministero dovesse risultare positiva

Per tutti è ormai chiaro che l'interlocutore istituzionale al quale occorre rivolgersi ora, ha sede a Roma.

#### *4.9. La parola al Ministero*

Dopo aver ottenuto una proroga di 60 giorni per il completamento dell'istruttoria sul progetto, la Commissione per le Valutazioni di Impatto Ambientale del Ministero dell'Ambiente inizia le consultazioni con le parti ed i sopralluoghi tecnici in Valle di Susa e Valsangone.

La Commissione redige in data 22 marzo 1993 un documento nel quale dichiara che il completamento dell'interconnessione a livello europeo di li-

nee elettriche è necessario e il passaggio per il Moncenisio è giustificato; tuttavia prima di prendere una decisione definitiva occorre poter disporre di integrazioni dettagliate al progetto.

Durante l'incontro di presentazione del documento agli amministratori locali, ci si interroga nuovamente sull'importanza che riveste la fornitura alle Acciaierie Ferrero nella travagliata storia dell'Elettrodotto Moncenisio-Piossasco; la situazione dell'azienda appare mutata: dallo stabilimento non giungono più voci minacciose né di repentini licenziamenti né di smantellamento imminente dell'attività: su richiesta ed insistenza del Ministero dell'Industria l'Enel ha fornito energia supplementare alle acciaierie attraverso il potenziamento (provvisorio) dell'alimentazione già esistente. Chiamata ad esprimersi in proposito, la Commissione per le Valutazioni di Impatto Ambientale riconosce la non centralità del caso Ferrero ai fini delle sue valutazioni in merito all'elettrodotto.

Nello stesso giorno i Sindaci firmano un esposto, inoltrato alla Procura della Repubblica di Roma, dove si contesta la condotta del Presidente della Commissione di VIA, accusata di aver spedito una lettera al Direttore Generale della Confindustria contenente rassicurazioni circa la costruzione dell'opera, malgrado la Commissione non si fosse ancora espressa in via definitiva sulla compatibilità ambientale.

Il 28 luglio 1993, terminata l'istruttoria del caso, la Commissione per la valutazione dell'impatto ambientale formula il suo parere e lo trasmette ai Ministeri competenti alla prosecuzione dell'iter autorizzativo.

Le conclusioni a cui la Commissione è pervenuta rilevano che, malgrado la scelta del tracciato dell'elettrodotto operata dall'Enel possa dirsi "documentata e condivisibile", il progetto presentato "riflette un approccio tradizionale. Per soddisfare la nuova domanda di servizio, si aggiunge una nuova opera o infrastruttura al quadro esistente, generando così nuovi impatti su ambienti e territori, da una parte già fortemente compromessi, dall'altra ancora relativamente integri". Il progetto viene dunque definito ad "impatto troppo rilevante". Viene suggerita l'adozione di soluzioni tecnologico-costruttive e gestionali alternative, nonché l'attuazione di adeguate misure di mitigazione e di compensazione ambientale. La questione dell'alimentazione delle Acciaierie Ferrero viene considerata non ancora definitivamente risolta, ma non si esclude la possibilità di alternative tecniche alla soluzione proposta dall'Enel nel suo progetto.

Nel giugno 1993 il Ministero per i Beni Culturali e Ambientali esprime parere contrario alla realizzazione dell'elettrodotto adducendo le seguenti motivazioni: eccessivo impatto dell'opera sulle aree territoriali coinvolte, molte delle quali soggette a vincoli di carattere paesaggistico; insufficienza e, in alcuni casi, effettiva inattuabilità delle opere di mitigazione; elevati rischi

di danni ambientali anche per quanto riguarda eventuali opere di ripristino alla fine dei lavori.

Nel gennaio 1994 il Ministero dell'Ambiente, preso atto di tutti i pareri espressi dai vari organi istituzionali, nonché dalle osservazioni dei cittadini, esprime giudizio negativo circa la compatibilità ambientale del progetto presentato dall'Enel.

Il Decreto emanato (DEC/VIA/1807 del 5/1/1994) contiene una lunga serie di considerazioni a favore e contro la realizzazione dell'opera, non solo in termini di compatibilità con l'ambiente.

Gli argomenti portati all'attenzione sono quelli che nel corso degli anni sono stati adottati dalle parti coinvolte.

Per quanto riguarda i rapporti con la Francia viene ribadita l'importanza della realizzazione dell'opera prevista dagli accordi stipulati nel 1986. Tuttavia viene altresì rilevato che la procedura di autorizzazione della tratta francese non è ancora completata, soprattutto per quanto riguarda la parte terminale del tracciato ove sussistono delle riserve per motivi ambientalistici.

È emersa inoltre “la recente tendenza del governo francese a rivedere la politica energetica nazionale, soprattutto in relazione all'esportazione di energia elettrica verso i paesi confinanti, tra cui ovviamente l'Italia”; risulta infatti che “i nuovi progetti di esportazione verso la Spagna e verso l'Italia sono congelati, almeno fino a quando la revisione della politica energetica francese non verrà definita”; il ministero, quindi, puntualizza: “È evidente che condizione perchè l'elettrodotto in esame possa essere realizzato è che sia comunque confermata la volontà da parte francese di attuare il collegamento”.

Figura 1. Situazione attuale

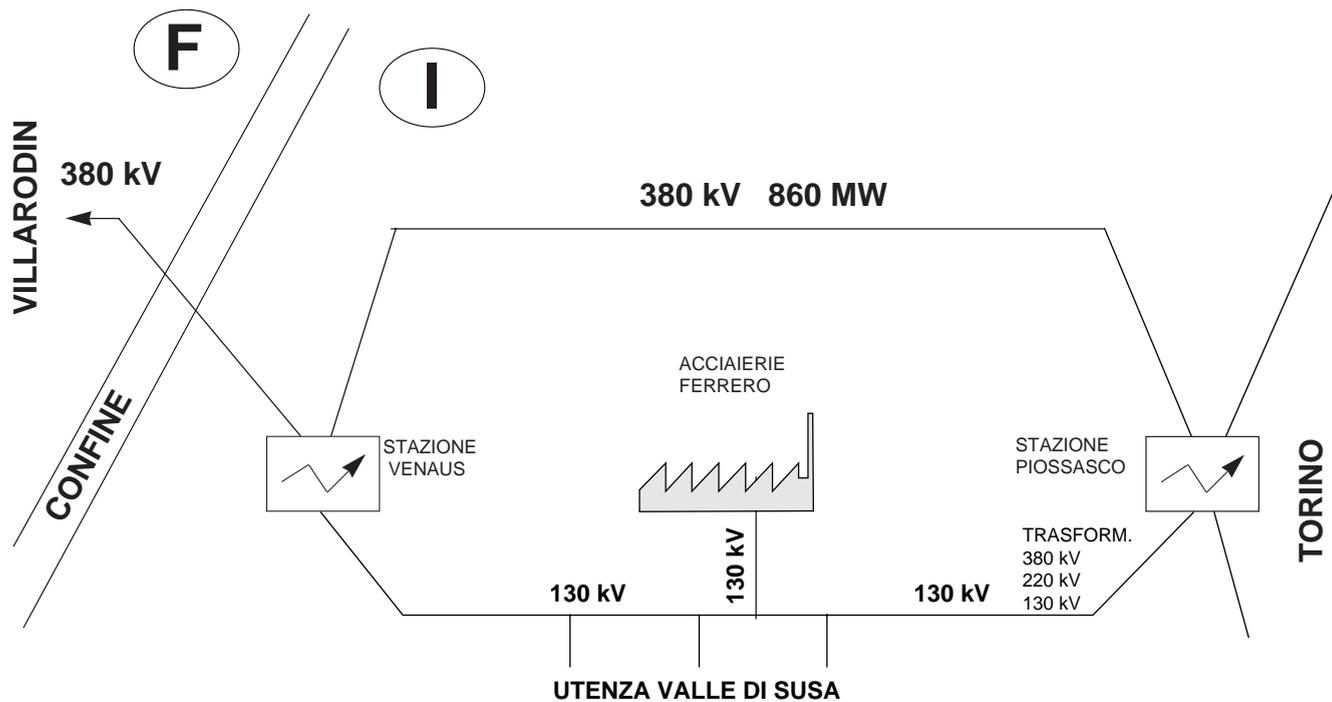


Figura 2. Progetto Enel

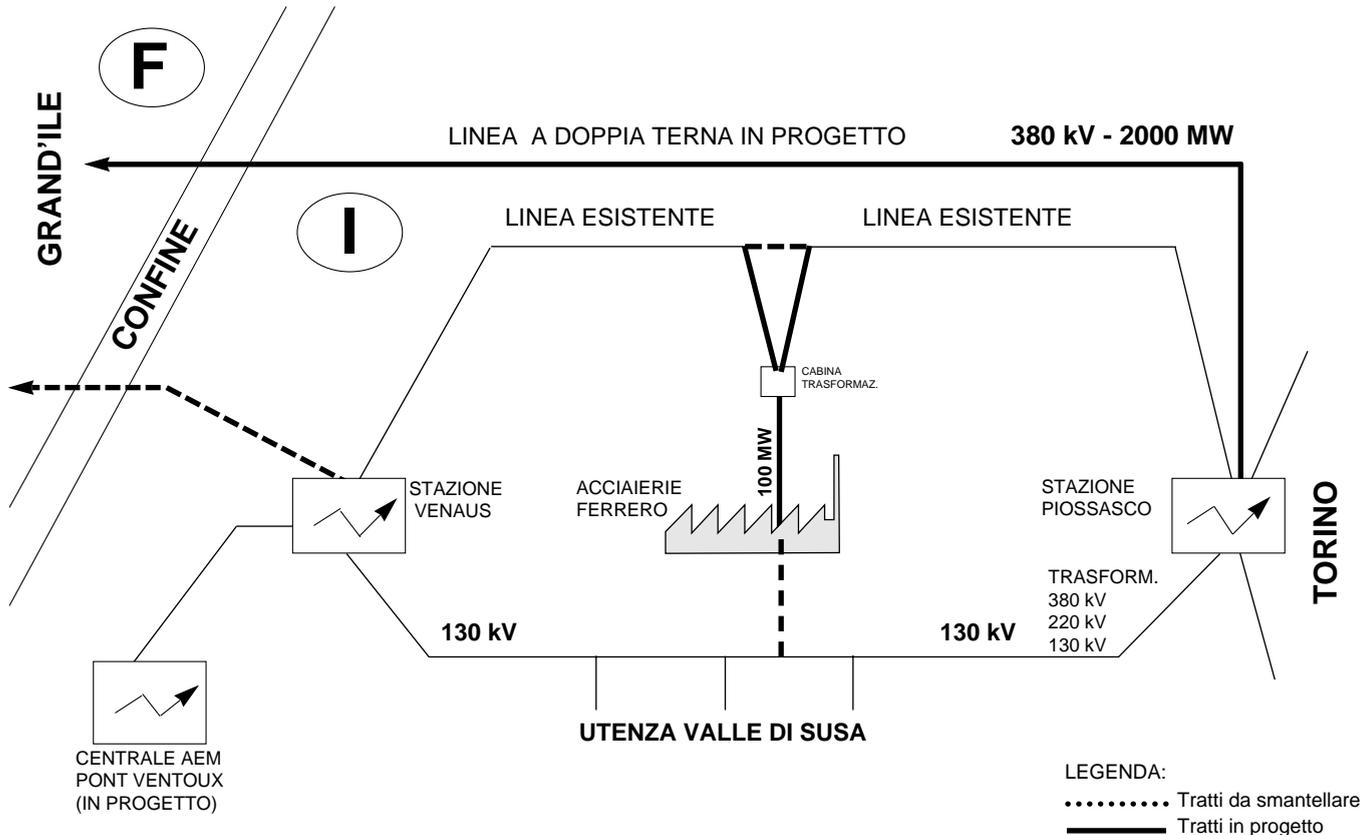
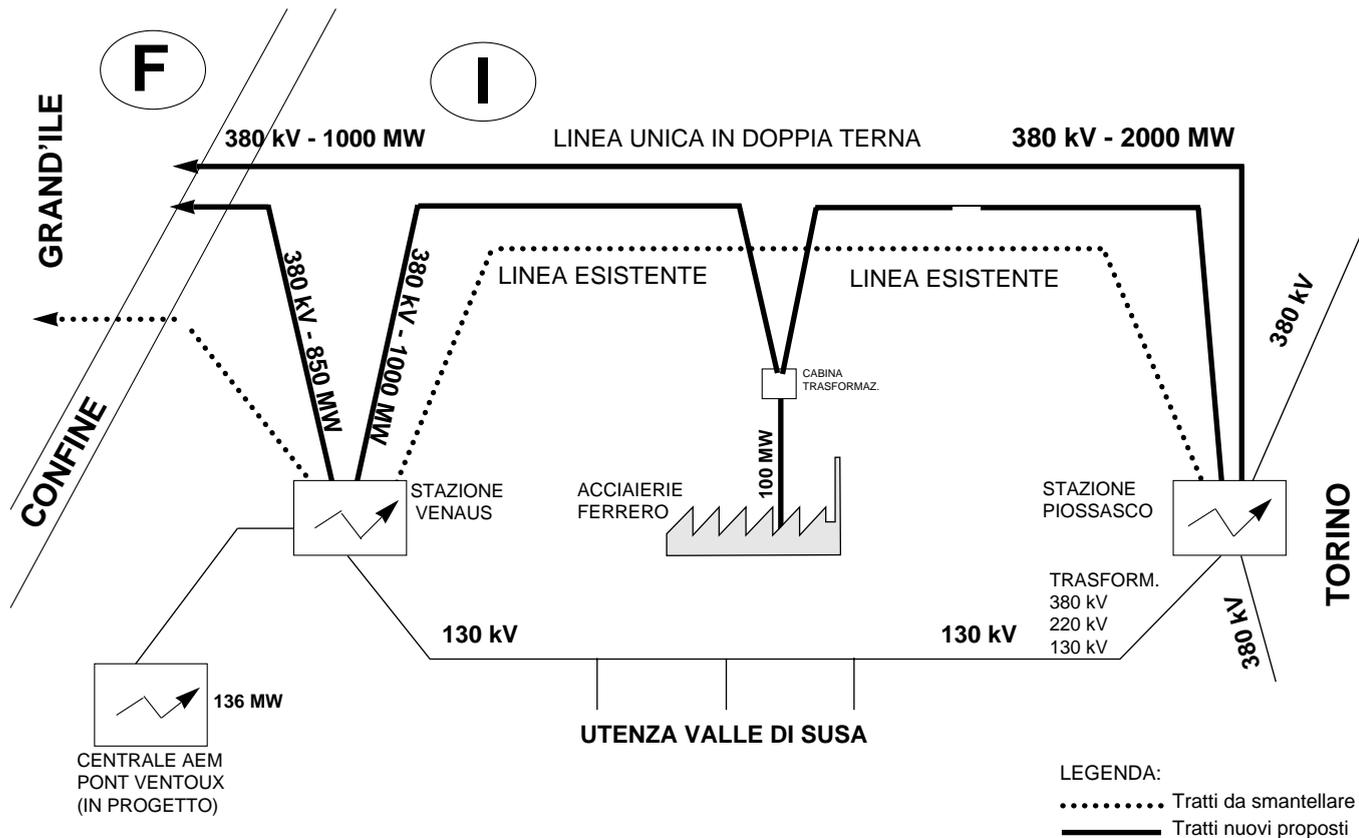


Figura 3. Proposta Cgil - Cisl - Uil



# La centrale Enel di Trino Vercellese

## *5.1. Introduzione*

Tra le opere infrastrutturali con notevole impatto ambientale in corso di realizzazione nella regione Piemonte, la costruzione della centrale termoelettrica di Trino Vercellese, e il processo decisionale che ha condotto alla sua autorizzazione, costituisce un caso di considerevole rilevanza. Il progetto dell'opera, predisposto dall'Enel in qualità di soggetto proponente, prevede di installare un impianto elettroproduttivo a ciclo combinato gas-vapore (di potenza nominale pari a 640 MW ed alimentato con gas naturale o gasolio) in un'area di circa 23 ha ubicata nella zona Leri-Cavour. Secondo le previsioni formulate dall'ente elettrico di stato, il costo complessivo dell'intervento è di circa 1.000 miliardi mentre la centrale dovrebbe entrare in funzione nel dicembre 1995.

Prima di procedere alla descrizione delle fasi in cui si è articolata la vicenda, è opportuno fornire alcune informazioni relative al contesto generale nel quale essa si è sviluppata. Fin dagli anni sessanta, il Comune di Trino è stato interessato da interventi di carattere infrastrutturale destinati alla produzione di energia elettrica. È del 1964 la centrale nucleare "E. Fermi", una delle prime in Italia, situata a pochi chilometri dal centro abitato in prossimità del fiume Po. Nel 1987 tale impianto è stato temporaneamente disattivato per consentire la ricarica del combustibile ("stop tecnico"); da allora, a causa del ripensamento sull'opzione nucleare maturata con il referendum dello stesso anno, la centrale si trova in condizione di sicurezza protettiva passiva.

L'esito del referendum sul nucleare ha avuto un'ulteriore e rilevante conseguenza: l'interruzione dei lavori per la costruzione di un secondo impianto elettronucleare. Quest'ultimo, di potenza pari a 2000 MW, era stato

localizzato (gennaio 1985) nel sito Leri-Cavour (pressoché sulla stessa area oggi destinata ad accogliere la nuova centrale a ciclo combinato gas-vapore<sup>1</sup>), al termine di un lungo processo decisionale che aveva coinvolto, oltre ai soggetti istituzionali legittimati, un gruppo di lavoro composto da docenti e ricercatori dell'Ateneo torinese. Connesso a tale decisione localizzativa vi era un "verbale d'intesa", con il quale l'Enel, il Comune di Trino e la Regione Piemonte avevano definito (ai sensi della L. 8/1983) una serie di interventi a favore della comunità locale. L'interruzione dei lavori di costruzione dell'impianto elettronucleare (avvenuta quando si era ormai esaurita la fase di preparazione del sito e del cantiere), provocò ovviamente anche il venir meno dei citati interventi.

### *5.2. L'avvio degli studi per la centrale a ciclo combinato e le prime reazioni*

Il primo atto formale che dà il via al processo che conduce alla costruzione del nuovo impianto è dell'aprile 1989, quando l'Enel informa il Ministero dell'Ambiente e il Ministero dell'Industria, nonché la Regione Piemonte, la Provincia di Vercelli e il Comune di Trino Vercellese, di aver avviato gli studi per un progetto di massima (e relativo Studio di Impatto Ambientale) concernente la realizzazione di un impianto elettroproduttivo da localizzarsi, come previsto dal vigente Piano Energetico Nazionale, a Trino Vercellese. Nei mesi successivi, il Ministero dell'Ambiente (Servizio VIA, Valutazione Impatto Ambientale) designa un gruppo di "osservatori", a cui affida il compito di prendere gli opportuni contatti con l'ente elettrico di stato al fine di definire i contenuti generali dello studio d'impatto ambientale (il documento redatto dal soggetto proponente l'intervento in cui si riassumono le possibili conseguenze dell'opera sull'ambiente).

A livello locale, le intenzioni dell'Enel trovano conferma nel corso di un convegno sui temi dello sviluppo energetico e dell'ambiente organizzato dal Psdi locale. In questa sede, un membro del consiglio di amministrazione dell'Enel presenta un relazione in cui, dopo aver richiamato l'attenzione sulla continua crescita della domanda di energia (compensata finora con il ricorso a massicce importazioni dall'estero) vengono illustrate le caratteristiche generali del nuovo impianto elettroproduttivo. Nelle settimane successive al convegno iniziano a manifestarsi le prime opinioni in merito al-

---

<sup>1</sup> Più precisamente, l'impianto elettronucleare si estendeva su un'area complessiva di 300 ha, 70 destinati all'edificazione dell'impianto e i restanti 230 impegnati dall'"area di esclusione". La centrale a ciclo combinato occupa invece un'area di 23 ha, coincidente solo in parte con lo spazio precedentemente destinato alla costruzione della centrale elettronucleare.

l'intervento. Da un lato vi sono le associazioni ambientaliste che esprimono il loro dissenso di fondo nei confronti della nuova centrale, pur con toni ed accenti diversi. Dall'altro lato vi sono soprattutto esponenti locali di partito e/o membri di governo (comunale, provinciale e regionale) che, pur non trascurando la necessità di valutare attentamente le conseguenze ambientali dell'intervento, tendono ad evidenziarne le favorevoli ricadute di carattere socio-economiche.

### *5.3. La valutazione di impatto ambientale e gli accordi socio-economici legati alla realizzazione della centrale*

Conclusasi (settembre 1989) la fase preliminare di studio, nel mese di ottobre l'Enel presenta al Ministero dell'Ambiente e al Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, nonché a quello dell'Industria l'istanza di localizzazione ed autorizzazione dell'impianto corredata dal progetto di massima e relativo studio di impatto ambientale. Copia della documentazione viene inviata, come previsto dalla normativa vigente di settore, agli altri Ministeri individuati, alla Regione, alla Provincia e al Comune sul cui territorio si propone di insediare la nuova centrale a ciclo combinato gas-vapore. Con tale atto ha inizio il procedimento amministrativo (normato dall'Allegato IV del DPCM del 27.12.88, "Procedure per i progetti di centrali termoelettriche e turbogas") che condurrà prima al giudizio di compatibilità ambientale (formulato dal Ministero dell'Ambiente previo parere espresso dai succitati enti territoriali) e poi al decreto di autorizzazione alla costruzione della centrale (rilasciato dal Ministero dell'Industria).

In parallelo alla procedura tecnico-amministrativa, si svolge l'istruttoria sugli interventi socio-economici connessi con la costruzione e l'esercizio della centrale. Tale adempimento, contemplato dall'art. 9 dell'Allegato IV del DPCM 27.12.88, è indirizzato alla stipula di una convenzione tra l'Enel (in qualità di soggetto proponente) e gli enti territoriali coinvolti nell'intervento (Regione, Provincia e Comune). L'oggetto di tale convenzione consiste nella definizione di una serie di oneri, prevalentemente a carico dell'Enel, per interventi di natura infrastrutturale e di riequilibrio economico e ambientale legati alla realizzazione dell'impianto.

### *5.4. Le amministrazioni si attrezzano*

Nelle settimane successive all'invio della documentazione, gli enti territoriali maggiormente coinvolti dalla procedura di valutazione dell'impatto ambientale dell'opera, iniziano ad attrezzarsi, dal punto di vista organizzativo, per adempiere agli obblighi previsti dalla normativa.

Nel novembre 1989, il Ministero dell'Ambiente (Comitato di coordinamento della Commissione VIA) designa il gruppo di lavoro incaricato di vagliare lo studio di impatto ambientale predisposto dall'Enel. Tale gruppo di lavoro, in ossequio al DPCM 28.12.88, risulta composto, oltre che da funzionari appartenenti all'apparato ministeriale, da diversi esperti di settore, tre dei quali nominati dalla Regione (la cui scelta ricadrà su funzionari di settori tecnici).

Anche la Regione procede ad individuare il gruppo dei funzionari (di diversi settori tecnici) interessati ad esaminare dal punto di vista tecnico i documenti relativi al nuovo impianto. Nel contempo, inoltre, viene istituito il cosiddetto "tavolo di concertazione": un organismo che riunisce tutti i soggetti istituzionali - Regione, Provincia, Comuni e USL - potenzialmente (prevedibilmente?) interessati alla realizzazione dell'intervento. È opportuno sottolineare che tale organismo non è previsto dalla normativa statale ma è il prodotto di una scelta autonoma (consolidatasi da tempo) della Regione volta a far incontrare in un'unica sede i rappresentanti degli enti di carattere locale. L'obiettivo esplicito è quello di giungere ad una rappresentazione in forma unitaria e coordinata delle osservazioni, dei pareri e dei problemi di carattere tecnico che emergono nel corso delle istruttorie amministrative svolte dai singoli soggetti istituzionali.

Dal canto suo, la Provincia istituisce un gruppo di lavoro tecnico di carattere interassessorile (composto principalmente da dirigenti amministrativi) al quale viene affidato il compito di condurre, d'intesa con le altre amministrazioni, l'analisi della documentazione elaborata dall'Enel.

Il Comune di Trino adotta invece una strategia parzialmente diversa ed infatti assegna il medesimo compito di analisi ad una commissione di esperti scelti al di fuori dell'apparato amministrativo (probabilmente per sopporre all'insufficiente presenza di personale tecnico in grado di esaminare accuratamente il progetto dell'opera e lo studio di impatto ambientale).

### *5.5. I problemi iniziano ad emergere*

Nonostante il tavolo di concertazione costituisca una sede destinata prevalentemente all'esame degli aspetti tecnici dell'intervento, nel corso della sua prima seduta (22 novembre 1989) i rappresentanti degli Enti locali avanzano la pressante richiesta di un incontro con la Giunta regionale per un preliminare "confronto politico" al fine di affrontare complessivamente la "questione centrale". A fondamento di tale proposta, vi è la necessità (espressa soprattutto dalla Provincia e dal Comune di Trino) di individuare le modalità con cui svolgere i lavori relativi alla definizione degli accordi socio-economici (lavori che, per definizione, non rientrano tra quelli assegnati al tavolo di concertazione).

Nondimeno, sempre nella stessa riunione, vengono espresse le prime osservazioni di carattere tecnico nei confronti della documentazione consegnata dall'Enel. In particolare, l'attenzione si concentra sugli elementi relativi alla localizzazione dell'impianto. Da più parti viene rilevato che lo studio di impatto ambientale non contempla altro sito (oltre a quello di Leri-Cavour) su cui insediare la centrale; e ciò in contrasto con la normativa di settore che prevede l'indicazione di almeno due localizzazioni in modo da poter effettuare un'analisi comparativa dei siti.

Questo aspetto del problema è oggetto di discussione anche in seno al Consiglio comunale di Trino Vercellese. In tale sede, un esponente della Lista Verde non solo osserva la necessità di prendere in esame collocazioni alternative per la centrale, ma accenna al fatto che la prima bozza del piano energetico nazionale indicava quale sede del nuovo impianto la centrale "E. Fermi", oggi inattiva<sup>2</sup>. Nel corso della stessa seduta consiliare, inoltre, viene affrontata la questione relativa all'insediamento di un centro direzionale dell'Enel (denominato "RIT"). Alcune forze politiche locali, ed in particolare la Dc, propongono di includere la richiesta di collocare il RIT nel Comune di Trino Vercellese tra gli aspetti da esaminare in sede di definizione degli accordi socio-economici. Tale proposta tuttavia non viene fatta propria dal governo comunale che preferisce invece mantenere distinte le due vicende (collocazione RIT e nuovo impianto elettroproduttivo).

### *5.6. I primi passi dell'istruttoria regionale*

Nel frattempo, l'apparato amministrativo regionale procede nell'istruttoria tecnico-amministrativa. In prima battuta (gennaio 1990), il lavoro dei funzionari regionali si concentra soprattutto nella verifica della sussistenza e completezza dei dati e delle informazioni tecniche contenute nello studio di impatto ambientale elaborato dall'ente elettrico. Il primo rapporto stilato dagli uffici regionali evidenzia che lo studio dell'Enel si fonda sostanzialmente sul patrimonio documentale a suo tempo realizzato per la centrale elettronucleare (i cui lavori ricordiamo furono interrotti nel 1987), pur facendo riferimento ad un ciclo elettroproduttivo assai diverso. I funzionari rilevano, inoltre, la presenza di numerose lacune in merito alle informazioni fornite dall'Enel; lacune che non consentono una corretta ed esaustiva valutazione delle conseguenze dell'opera sull'ambiente. Non mancano,

---

<sup>2</sup> Il dibattito sul destino della centrale "E. Fermi" si svolge parallelamente alla vicenda della nuova centrale, talora interferendo con quest'ultima. Tuttavia, l'ipotesi di localizzare il nuovo impianto sull'area occupata (o contigua) alla "E. Fermi", avanzata in diverse occasioni, non pare essere mai stata presa in considerazione da parte dell'Enel.

già in questa sede, osservazioni di carattere più puntuale, che vengono articolate con maggior dettaglio in un documento della Regione del marzo 1990. L'attenzione degli uffici regionali si concentra, tra l'altro, sull'inquinamento causato dall'attività della centrale e sulla compatibilità tra l'inse-diamento dell'impianto e il paesaggio storico-artistico locale. In particolare, si evidenzia che l'inquinamento atmosferico assume diversa rilevanza in relazione al tipo di combustibile utilizzato (gas metano o gasolio). Inoltre, non convince la proposta dell'ente elettrico di adottare un sistema di monitoraggio "a campagne" (ovvero solo in alcuni periodi dell'anno) dell'inquinamento ambientale.

Parallelamente alle attività relative all'istruttoria tecnico-amministrativa svolta dall'apparato regionale, si susseguono le sedute del tavolo di concertazione (alle quali partecipano anche i funzionari regionali), nel corso delle quali vengono resi noti alcuni chiarimenti forniti, in via informale, dall'Enel. Per ciò che riguarda il sito su cui ubicare la centrale, l'Enel motiva la sua scelta dell'area Leri-Cavour con la presenza in questa zona di alcune infrastrutture (quali l'elettrodotto) che andrebbero costruite ex-novo qualora l'impianto fosse realizzato altrove. Ulteriore elemento a favore del sito proposto riguarda il fatto che l'Enel è proprietaria di una quota rilevante dei terreni contigui all'area su cui si intende ubicare la nuova centrale (e ciò faciliterebbe un futuro ampliamento dell'impianto). Inoltre, l'ente elettrico di stato osserva che ad impedire una localizzazione alternativa sono motivazioni di ordine giuridico; infatti, la collocazione del nuovo impianto su un sito diverso da Leri-Cavour comporterebbe l'azzeramento dell'iter procedurale finora svolto. In relazione all'inquinamento atmosferico causato dall'attività della centrale, l'Enel assume invece un atteggiamento di maggior disponibilità, impegnandosi a rivedere le modalità e il sistema di controllo delle emissioni nell'aria. Al fine di ottenere ulteriori e più precise informazioni sul progetto, il tavolo di concertazione elabora una serie di quesiti puntuali da sottoporre all'attenzione dell'ente elettrico di stato. I temi di maggior rilevanza riguardano aspetti quali il sistema di monitoraggio ambientale, i piani di emergenza da attuare in caso di incidenti nell'esercizio dell'impianto e, ancora, la localizzazione puntuale della centrale.

A questo proposito è opportuno sottolineare che la normativa di settore non assegna agli Enti locali la possibilità di richiedere in via diretta informazioni e/o integrazioni al soggetto proponente l'intervento. Il dialogo tra proponente e istituzioni pubbliche, per ciò che concerne la valutazione di impatto ambientale, è prevista (dal punto di vista normativo) per la sola Commissione ministeriale. Nonostante la presenza di questo ostacolo normativo, l'Enel appare assai disponibile sia a fornire delucidazioni sulla do-

cumentazione da essa predisposta che ad accogliere i suggerimenti di carattere tecnico (o comunque legati alla funzionalità dell'impianto) emersi in sede regionale. Non altrettanto può dirsi per gli interrogativi di fondo dell'intervento (ad esempio la scelta del sito).

Nei primi mesi del 1990, mentre prosegue l'esame e la verifica del progetto dell'opera da parte degli apparati amministrativi, gli enti territoriali coinvolti nella predisposizione degli accordi socio-economici (Regione, Provincia e Comune di Trino) avviano una serie di contatti con l'ente elettrico di stato. Obiettivo di questi primi incontri preliminari è soprattutto quello di "sondare" le rispettive disponibilità ed intenzioni, senza scendere nel dettaglio dei possibili contenuti della convenzione.

### *5.7. I lavori in sede ministeriale*

In concomitanza con i lavori svolti in sede regionale, procede l'istruttoria tecnico-amministrativa ministeriale. Nell'aprile 1990, il gruppo di lavoro della Commissione di VIA si incontra con i rappresentanti dell'Enel per richiedere delucidazioni (e relative integrazioni) su alcuni elementi dello studio di impatto ambientale. In discussione sono soprattutto gli aspetti relativi al combustibile che alimenta l'impianto (metano o gasolio?), i possibili incidenti che si possono verificare durante l'attività di esercizio della centrale (ed i relativi piani di emergenza predisposti per limitare il loro eventuale impatto sull'ambiente). I chiarimenti forniti dall'Enel rivelano che "in via di principio" il combustibile utilizzato è il gas naturale (relegando il gasolio al ruolo di riserva). Per quanto concerne invece l'inquinamento atmosferico, l'ente elettrico di stato ricorda che la letteratura scientifica in materia evidenzia emissioni assai limitate per gli impianti con caratteristiche analoghe a quello in esame. Le informazioni fornite dall'Enel, tuttavia, non soddisfano pienamente la Commissione ministeriale che, nel corso di un incontro con i rappresentanti dell'ente, avanza la richiesta di procedere ad un maggior approfondimento di tali aspetti dello studio di impatto ambientale.

### *5.8. Il contributo degli enti locali all'istruttoria tecnico-amministrativa*

Nei primi mesi del 1990, il Ministero dell'Ambiente richiede ai soggetti istituzionali maggiormente coinvolti (Regione, Provincia e Comune di Trino) l'espressione di un parere sulla documentazione fornita dall'Enel. Tali pareri, che costituiscono un contributo all'istruttoria tecnico-amministrativa ministeriale, si fondano sia sul lavoro svolto autonomamente da ogni singolo ente territoriale, sia (soprattutto) sulle risultanze emerse nel tavolo di concertazione. Quest'ultimo organismo, nel luglio 1990, stila un rapporto

in cui vengono elencati gli aspetti problematici scaturiti nel corso delle sue riunioni. L'attenzione si focalizza soprattutto sugli aspetti riguardanti la localizzazione dell'impianto, la tecnologia adottata, l'uso del combustibile, l'inquinamento atmosferico (e relativo sistema di monitoraggio) ed il piano di emergenza. Le richieste di approfondimento tecnico e le proposte di modificazione formulate dal tavolo di concertazione in tali materie sono numerose. Per ciò che concerne la scelta del sito viene ribadita la necessità di motivare l'assenza di ipotesi alternative a quella di Leri-Cavour. Nel contempo, viene avanzata la richiesta che l'Enel si assuma l'onere di elaborare sia un codice di comportamento che definisca i criteri e le condizioni di utilizzo del combustibile liquido, sia un programma di interventi da attivare qualora si verificassero incidenti nel corso dell'esercizio della centrale. Tuttavia, il tema su cui maggiormente si accentrano i rilievi del tavolo di concertazione è quello dell'inquinamento atmosferico determinato dall'attività dell'impianto. A questo proposito, oltre a sottolineare l'opportunità di procedere ad ulteriori approfondimenti tecnico-scientifici, il tavolo di concertazione insiste sulla necessità di installare una rete di rilevamento in continuo con stazioni fisse (e ciò in contrasto con quanto previsto dallo studio dell'Enel in cui si prevede di eseguire dei controlli a campione).

I pareri adottati da Regione, Provincia e Comune nei mesi di luglio-agosto 1990 (e successivamente inviati al Ministero dell'Ambiente) sostanzialmente riprendono gli argomenti contenuti nel rapporto del tavolo di concertazione. Non mancano, come è ovvio, elementi di differenziazione sia nei toni (il Comune di Trino è l'unico ad esprimere un "parere favorevole" – benché condizionato – mentre Provincia e Regione si limitano a riassumere gli aspetti problematici emersi nel corso dell'istruttoria), sia nei contenuti (il parere provinciale, ad esempio, dedica molto spazio al tema della viabilità).

### *5.9. Un tentativo di strutturare l'opposizione: l'inchiesta pubblica*

Tra gli adempimenti previsti dalla normativa in materia di impatto ambientale per le centrali termo-elettriche assume particolare interesse la procedura di inchiesta pubblica (istituto previsto esclusivamente per i progetti di centrali termoelettriche e turbogas). Attraverso quest'ultima, "chiunque ne abbia interesse" può presentare osservazioni (nella forma di memorie scritte) inerenti l'installazione dell'impianto e le sue conseguenze sul piano ambientale. Tali memorie vengono preliminarmente esaminate da una commissione (presieduta da un magistrato del Consiglio di Stato e composta da esperti designati in parte dal Ministero dell'Ambiente e in parte da Regione, Provincia, Comune), che ne valuta l'ammissibilità, e poi discusse

nel corso di un incontro pubblico da svolgersi nel Comune ove è localizzato l'impianto (art 7, All. IV, DPCM 28.12.88). La procedura si conclude con una relazione di sintesi redatta dal presidente della commissione che viene trasmessa (congiuntamente alle memorie, al verbale dell'incontro e alle eventuali controsservazioni presentate dall'Enel) al Ministero dell'Ambiente.

Nella vicenda in esame, sono state presentate (maggio-luglio 1990) 161 osservazioni, 145 delle quali, di contenuto e forma identica, sottoscritte da singoli cittadini. Le restanti provengono da organizzazioni ambientaliste (o loro rappresentanti), associazioni imprenditoriali, formazioni partitiche e sindacali nonché dalle amministrazioni di alcuni comuni situati nelle vicinanze dell'impianto (Trino, Palazzolo, Fontanetto Po e Ronsecco).

Gli interrogativi avanzati nelle memorie sono sostanzialmente analoghi a quelli già emersi nel corso delle diverse istruttorie tecnico-amministrative finora esaminate. Le osservazioni infatti riguardano prevalentemente elementi quali l'ubicazione della centrale, le modalità di utilizzo dei combustibili, l'inquinamento, l'impatto dell'impianto sul suolo e sul paesaggio circostante, gli strumenti per la prevenzione di incidenti, ecc.

Il momento di maggior attrito che si manifesta nel corso dell'inchiesta pubblica trova origine nella decisione di non ammettere la memoria presentata da una associazione ambientalista ("Lista Verde Trino e dintorni"). A fondamento di tale esclusione (poi rientrata) vi era il giudizio che tale organizzazione appariva come "un'occasionale aggregazione a soli fini elettoralistici" anziché "una organizzazione sul territorio con carattere di stabilità e continuità". In sede di audizione dei soggetti che hanno presentato le memorie (riunione che si svolge il 18.7.90 nella sede del Teatro Civico di Trino), il rappresentante dell'ente elettrico di stato presenta una serie di contro-osservazioni che illustrano le motivazioni sottostanti ad alcune scelte dell'Enel.

La procedura di inchiesta pubblica si conclude il 30 luglio 1990 con l'invio al Ministero dell'Ambiente di una relazione di sintesi (stilata dal presidente della commissione) che sintetizza i lavori svolti.

#### *5.10. La fase conclusiva dell'istruttoria tecnico-amministrativa: la pronuncia ministeriale di compatibilità ambientale dell'opera*

Sulla scorta delle risultanze dell'inchiesta pubblica, dei pareri forniti da Regione, Provincia e Comune, oltre che dai lavori svolti in sede ministeriale, nel settembre 1990 termina anche l'istruttoria tecnico-amministrativa della Commissione di Valutazione dell'Impatto Ambientale. La Commissione si esprime in termini sostanzialmente favorevoli nei confronti dell'inter-

vento proposto dall'Enel. Si tratta tuttavia, di un parere condizionato all'osservanza di una serie di prescrizioni.

Per quanto concerne la localizzazione dell'impianto, la Commissione ritiene opportuno che la centrale sia costruita all'interno dell'area a suo tempo infrastrutturata (e recintata) per l'impianto elettronucleare. Inoltre, si richiede che l'Enel certifichi di utilizzare, per alcuni componenti dell'impianto, la migliore tecnologia disponibile in commercio all'inizio dei lavori. In relazione al combustibile utilizzato per alimentare la centrale, la Commissione ministeriale prescrive all'Enel la redazione di un codice di comportamento per definire i casi in cui potrà fare ricorso al combustibile di riserva. Al tempo stesso, l'ente elettrico dovrà elaborare un piano di emergenza, da concordare con le autorità locali, per far fronte ad eventuali anomalie o incidenti che rischiano di ripercuotersi sull'ambiente. In materia di inquinamento, il parere ministeriale propone la realizzazione di un piano di monitoraggio, che si articola:

- a) nell'installazione (al camino) di un sistema di rilevamento in continuo dell'emissioni atmosferiche;
- b) nella predisposizione di un programma di campagne di misura (ovvero, misurazione a campione in diversi periodi dell'anno) dei principali parametri di qualità dell'aria.

Così esaurita la fase di esame tecnico dell'opera (e richiesto all'Enel di integrare la documentazione alle prescrizioni formulate dalla Commissione di VIA), il Ministero dell'Ambiente invita la Regione ad esprimere il parere conclusivo sull'intervento, sentito il Comune territorialmente competente.

Nell'ottobre 1990, il Consiglio comunale di Trino Vercellese delibera il proprio parere da trasmettere alla Regione. Pur valutando positivamente il lavoro della commissione di VIA (che ha accolto la maggior parte delle osservazioni a suo tempo formulate dal Comune), l'organo comunale ribadisce la necessità di prescrivere all'Enel anche la realizzazione di un sistema di monitoraggio ambientale in continuo, non ritenendo adeguate le sole misurazioni a campagna. Tale osservazione viene fatta propria anche dal parere adottato dalla Regione nel novembre 1990, in cui si richiede di subordinare l'insediamento dell'impianto alla realizzazione di una rete di rilevamento con almeno tre stazioni fisse.

L'11 aprile 1991, il Ministero dell'Ambiente di concerto con il Ministero dei Beni culturali ed Ambientali esprime giudizio positivo circa la compatibilità ambientale dell'opera, a condizione che l'Enel ottemperi ad alcune prescrizioni. Quest'ultime riprendono in larga misura quelle contenute nel parere espresso dalla Commissione di VIA. Unica e rilevante eccezione, riguarda il piano di monitoraggio ambientale. Il decreto ministeriale, infatti, prescrive la realizzazione di una rete di rilevamento, da specificarsi detta-

gliatamente in sede regionale, che dovrà prevedere almeno tre stazioni fisse (accogliendo in tal modo le richieste avanzate da Regione e Comune).

### *5.11. Gli accordi socio-economici: la definizione della convenzione*

Negli stessi mesi in cui si affrontano gli aspetti legati alla valutazione tecnico-amministrativa dell'intervento proposto dall'Enel, Regione, Provincia e Comune di Trino si incontrano in più occasioni al fine di impostare i lavori relativi agli accordi socio-economici. In discussione sono le possibili richieste da avanzare all'Enel in merito agli interventi da includere nella convenzione da stipulare tra gli Enti locali (Regione, Provincia e Comune di Trino) e l'ente elettrico di stato<sup>3</sup>.

Nell'ottobre 1990, si registrano le prime notizie sulle proposte che gli enti locali intendono formulare all'Enel. Tra i punti passati al vaglio da Regione, Provincia e Comune vi sono gli interventi che concernono: la realizzazione di due impianti elettroproduttivi sperimentali che utilizzano rifiuti solidi urbani come combustibile; la bonifica delle sponde del Po nell'area Crescentino-Leri; l'edificazione di un museo dell'agricoltura nel Comune di Leri; il restauro di alcuni immobili del centro storico di Trino Vercellese da destinare a sede di un Centro di Informazione in materia energetica; il piano di monitoraggio. Tuttavia, l'aspetto su cui si concentra la maggior attenzione riguarda il piano di committenza degli appalti dei lavori, ossia le modalità che l'ente elettrico seguirà nell'affidare i lavori connessi alla realizzazione del nuovo impianto. In tale ambito, l'obiettivo esplicito degli enti territoriali è quello di individuare un piano delle committenze che consenta il massimo coinvolgimento dell'imprenditoria locale. Il problema principale riguarda la dimensione degli appalti; l'Enel, infatti, pare privilegiare una strategia che prevede un numero limitato di appalti di medie-grandi dimensioni. Tale modalità, tuttavia, rischia di favorire notevolmente le grandi imprese nazionali a danno delle piccole e medie aziende locali, con ripercussione sfavorevoli sugli effetti legati alla ricaduta economica locale .

---

<sup>3</sup> È opportuno rilevare che la vicenda concernente gli accordi socio-economici si svolge parallelamente all'istruttoria tecnico-amministrativa relativa alla valutazione di impatto ambientale. La scelta di dedicare ad essa un paragrafo specifico è dettata dalla significativa rilevanza che tale vicenda assume per l'intero processo decisionale. Infatti, la definizione degli interventi di natura infrastrutturale, attraverso la stipula di una specifica convenzione tra Enel ed enti locali, costituisce (con la procedura di inchiesta pubblica) la caratteristica peculiare ed esclusiva dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale relativi alla realizzazione delle centrali termoelettriche e turbogas (cfr. Allegato IV, D.P.C.M. 28.12.88).

Nel frattempo (ottobre-novembre 1990), sia la Provincia che il Comune di Trino avviano una serie di incontri pubblici con l'imprenditoria locale, le associazioni sindacali e i rappresentanti dei comuni contigui a Trino Vercellese volti ad illustrare le possibili opportunità di lavoro connesse alla realizzazione della centrale. In questa sede, la discussione si focalizza pressoché esclusivamente sulle caratteristiche del piano di committenza e sui requisiti che le imprese locali devono possedere al fine di poter partecipare ai lavori di costruzione.

Nei primi mesi del 1991, quando gli enti territoriali e l'Enel si incontrano per definire concretamente il contenuto della convenzione, il processo decisionale subisce una pausa, a causa delle difficoltà legate alla corretta interpretazione della L. 55/90 (la cosiddetta legge "antimafia"). Nello stesso periodo, inoltre, insorgono alcune difficoltà, sempre legate al problema del piano di committenza, tra il Comune Di Trino Vercellese e la Provincia. L'oggetto della disputa riguarda se accordare o meno un "livello di preferenzialità" alle imprese localizzate nel Comune di Trino. Il quadro è reso ancora più complesso dalle proteste provenienti da una parte del mondo imprenditoriale (artigiani e piccole imprese) che temono di non trarre molto profitto dai lavori di costruzione della centrale.

La situazione si sblocca parzialmente nel marzo 1991, in seguito ad una riunione tra Regione, Provincia e Comune di Trino quando il conflitto relativo al "livello di preferenzialità" sembra risolversi in favore dell'imprenditoria trinese. Nell'aprile 1991 il Consiglio provinciale affronta il problema degli accordi socio-economici. In tale sede, riemergono opinioni contrarie al "livello di preferenzialità" poiché esso tende a privilegiare eccessivamente le aziende di Trino. La seduta del Consiglio si conclude con l'approvazione di un ordine del giorno con cui si richiede al Ministero dell'Industria di posporre il decreto di autorizzazione alla costruzione dell'impianto, in modo che esso venga adottato solo quando Enel ed enti territoriali abbiano raggiunto un accordo sulla convenzione.

A questo punto la vicenda registra l'ingresso sulla scena di un altro soggetto: il mondo sindacale (o meglio, le articolazioni locali delle associazioni sindacali). Cgil, Cisl e Uil, infatti, elaborano (aprile 1991) un documento unitario sulla situazione economica del vercellese, nel quale la costruzione della centrale viene definita una "valida premessa a quello sviluppo da tutti auspicato".

Dopo una fase interlocutoria, riprendono gli incontri tra Regione, Provincia, Comune ed Enel che sfociano (maggio 1991) in un accordo di massima sul contenuto della convenzione. Per ciò che riguarda il piano delle committenze, il punto più controverso nell'ambito degli accordi socio economici, l'Enel manifesta la propria disponibilità sia a frazionare gli appalti

per la realizzazione delle opere connesse alla costruzione della centrale, sia a privilegiare (nei limiti concessi dalla legislazione) le imprese locali nelle gare d'appalto riguardanti i lavori di edificazione del cantiere e gli interventi sul territorio (quali quelli relativi alla viabilità). I contenuti di questo accordo di massima vengono resi noti nel corso di alcuni incontri, svolti in sede locale, che pongono di fronte gli enti territoriali, l'Enel e il mondo del lavoro. In queste occasioni, inoltre, viene acclarata la necessità che tutte le imprese intenzionate a partecipare alle gare d'appalto posseggano l'iscrizione all'albo nazionale dei costruttori.

Il 28 giugno 1991, quando la convenzione non è ancora stata stipulata, il Ministero dell'Industria approva il decreto di autorizzazione per la costruzione dell'impianto. Tale atto suscita un coro di proteste. I rappresentanti degli enti locali, infatti, temono che ciò ponga l'Enel in una posizione di forza nei lavori volti alla definizione conclusiva degli accordi socio-economici. Tali timori, tuttavia, si rivelano presto infondati. Ed infatti, già alla fine del mese di luglio si raggiunge l'accordo sugli interventi da inserire nella convenzione. Quest'ultima, la cui bozza definitiva è dell'ottobre 1991, viene sottoscritta formalmente dalle parti il 24 marzo 1992. La convenzione, oltre a disciplinare le modalità per la erogazione di un contributo per le opere di urbanizzazione secondaria (ai sensi della L. 393/1975), individua una serie di interventi di natura infrastrutturale e di riequilibrio economico e ambientale, facendo salvo inoltre il principio del massimo coinvolgimento dell'imprenditoria e della forza lavoro locale nella costruzione dell'impianto.

Nel complesso, la convenzione prevede una serie di misure che spaziano in diversi settori. Gli interventi di maggior rilievo riguardano l'edilizia abitativa (con l'impegno a predisporre un programma di recupero abitativo volto a mitigare il possibile manifestarsi di tensioni nel mercato immobiliare connesse all'insediamento abitativo del personale della centrale), la riqualificazione ambientale (bonifica di una discarica sita nel Comune di Trino ed interventi di forestazione nell'area del Bosco della Partecipanza), il patrimonio storico-culturale (realizzazione di un Museo dell'Agricoltura e recupero delle emergenze storico-architettoniche delle Grange di Lucedio) e l'informazione in campo energetico (restauro di un edificio storico trinese da destinare a sede di un Centro di Informazione sulle attività di costruzione e di esercizio del nuovo impianto oltretutto sulla storia e il futuro della centrale "E. Fermi"). A ciò si aggiungono ulteriori interventi relativi alla viabilità, allo smaltimento dei rifiuti, alla formazione professionale e agli impianti sportivi. L'impegno finanziario complessivo a carico dell'Enel per tali opere ammonta a circa 32 miliardi (dieci dei quali erogati ai sensi della L. 393/75). La convenzione, infine, prevede la costituzione di un Comi-

tato Tecnico con compiti di verifica sia dell'attuazione degli interventi concordati tra enti territoriali ed Enel, sia dell'applicazione delle prescrizioni ministeriali.

Nei mesi successivi alla formalizzazione di questo accordo, l'Enel ha stipulato altre due convenzioni. La prima, con la Provincia di Vercelli per ulteriori opere nel settore della viabilità (in parte destinate al risarcimento dei danni causati dall'avvio dei lavori, poi interrotti, per la centrale nucleare), prevede un'impegno finanziario dell'ente elettrico di stato pari a circa 12 miliardi. La seconda (ancora in corso di definizione) con l'Associazione Ovest-Sesia per interventi di consolidamento dei canali irrigui, al fine di garantire la possibilità di disporre dell'acqua necessaria al raffreddamento dell'impianto, assegna all'Enel un'onere di circa 2,5 miliardi. Nel complesso quindi l'impegno finanziario a carico dell'Enel per gli interventi di natura infrastrutturale e di riequilibrio economico connessi alla realizzazione della centrale termoelettrica raggiungono una cifra di poco inferiore ai 50 miliardi (ovvero il 5% del costo complessivo dell'opera, previsto in 1.000 miliardi).

#### *5.12. Il ricorso degli oppositori alla magistratura amministrativa*

In seguito all'autorizzazione alla costruzione della centrale rilasciata dal Ministero dell'Industria (giugno 1991), alcuni esponenti di associazioni ambientaliste hanno presentato (ottobre 1991) un ricorso al TAR del Piemonte contro il decreto ministeriale. A loro avviso, l'Enel non avrebbe rispettato l'art. 2, comma 3 del DPCM n. 377 del 10 agosto 1988 ("Regolamentazione delle pronunce di compatibilità ambientale di cui all'art. 6 della legge 8.7.1986, n. 349, recante istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale"), laddove prescrive che la scelta del sito ove ubicare l'impianto sia motivata "alla luce delle principali alternative prese in esame". In altre parole, secondo le associazioni ambientaliste, lo studio di impatto ambientale redatto dall'Enel non conteneva l'indicazione di un sito alternativo (oltre a quello di Leri-Cavour) in relazione al quale poter operare un raffronto dell'impatto ambientale dell'opera. Nel gennaio 1991, il TAR del Piemonte ha respinto la richiesta di annullamento del decreto del Ministero dell'Industria (con il quale si autorizza la costruzione della centrale), ritenendo che "nel necessario bilanciamento degli interessi appare prevalente, rispetto a quelli fatti valere in ricorso, l'interesse pubblico a fondamento del provvedimento impugnato". Nel contempo ha rimesso al TAR del Lazio la competenza a pronunciarsi nei confronti del DPCM 377/'88 (anch'esso oggetto di ricorso da parte degli ambientalisti).

# La gestione dei tre conflitti ambientali e le possibili alternative

## *6.1. La natura del conflitto*

I tre casi che abbiamo esaminato presentano una struttura del conflitto con le stesse caratteristiche: un'opera pubblica di interesse generale (rispettivamente una discarica di rifiuti tossici e nocivi, un elettrodotto e una centrale termo-elettrica) viene osteggiata in ambito locale perché è ritenuta pericolosa per gli effetti sull'ambiente, sul paesaggio e sulla salute.

Gli attori tendono a collocarsi in due campi avversi: da un lato i sostenitori dell'intervento (il promotore e altri soggetti favorevoli), all'altro gli oppositori (i rappresentanti di gruppi ambientalisti e di comunità locali). Esistono anche attori che assumono un atteggiamento tendenzialmente neutrale rispetto alla controversia e che mostrano di non possedere preferenze particolarmente forti circa la sua soluzione (si tratta, in genere, di autorità pubbliche di livello regionale o nazionale). Una schematica presentazione delle parti coinvolte è presentata nella tabella 1 (sono indicati tra parentesi quegli attori il cui ruolo di sostegno, opposizione o neutralità è risultato particolarmente debole).

Il conflitto discende dal fatto che l'opera pubblica determina costi e benefici che sono inegualmente distribuiti.

A una prima lettura il contrasto appare della seguente specie: a benefici per la collettività nel suo insieme (di carattere diffuso) corrispondono costi specifici (di carattere concentrato) per le comunità più direttamente coinvolte. Tutti e tre gli interventi sono infatti ufficialmente riconosciuti come opere di interesse generale da documenti pubblici che legittimano le scelte del proponente. L'elettrodotto della Valle di Susa e la centrale elettrica di Trino sono opere dichiarate di interesse nazionale dal Piano energetico nazionale. La discarica di Barricalla è un'opera di interesse regio-

nale, come tale dichiarata dal piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti.

Tabella 1. Le principali parti in gioco nei tre interventi

	Le parti		
	Favorevoli	Ostili	Neutrali
Discarica di Barricalla	Proponente: Società Barricalla Altri: (Regione Piemonte) (Provincia di Torino)	Comune di Collegno Circoscrizione 5 del Comune di Torino Comitato popolare	Ministero Ambiente (Regione Piemonte) (Provincia di Torino) (Comune di Torino)
Elettrodotto della Valle di Susa	Proponente: Enel Altri: Acciaierie Ferrero Ministero Industria (Sindacati)	Comuni Valle di Susa Comunità montana Gruppi ambientalisti	Ministero Ambiente Regione Piemonte (Sindacati)
Centrale di Trino	Proponente: Enel Altri: Ministero Industria Gruppi politici locali Imprese locali Sindacati (Regione Piemonte) (Provincia di Vercelli) (Comune di Trino)	Gruppi ambientalisti	Ministero Ambiente (Regione Piemonte) (Provincia di Vercelli) (Comune di Trino)

Dall'altra parte stanno invece interessi territorialmente circoscritti. Questo punto di vista è ben esemplificato da una lettera pubblicata su un periodico vercellese a proposito della centrale di Trino:

«non accettiamo il termine paesaggio ... preferiamo la parola “paese” che per noi della zona significa la contrada natia... perché si ha un bel gridare “Italia, Italia” e vociare “Europa, Europa”, la patria nel cuore dell'uomo è e resta piccola, spesso non oltre quattro orizzonti ben noti e cari (...). Ebbene, l'attuazione del progetto Enel ci priverebbe proprio della patria, rendendola irriconoscibile» (*La sesia*, 16 gennaio 1990).

Sotto questa angolatura potremmo dire che ci troviamo in una classica situazione in cui pochi finiscono per pagare il vantaggio di molti.

Questa configurazione dei costi e dei benefici tende ad offrire alle due parti risorse diverse e asimmetriche. Il proponente può far leva sulla legittimità, presentando gli oppositori come portatori di istanze particolaristiche e egoiste. Ma a loro volta gli oppositori hanno il vantaggio di essere presenti in loco in forma concentrata, mentre la controparte è costituita da interessi dif-

fusi. Tale configurazione degli interessi, assai comune, viene spesso descritta, nella polemica politica o giornalistica, nei seguenti termini: «minoranze rumorose rischiano di vanificare i legittimi interessi della collettività».

Ma a ben guardare, il contrasto presenta anche un'altra faccia; si presta a una seconda lettura. I benefici del progetto non si rivolgono soltanto a favore di una vasta collettività indifferenziata. Esistono anche benefici particolari di cui si avvantaggiano soggetti ben individuati, anche sul piano locale. Questo aspetto è evidente nel caso dell'elettrodotto della Valle di Susa, dove un beneficiario locale esiste e fa rapidamente valere i propri interessi. Si tratta dell'acciaieria Ferrero che si presenta come un vero e proprio alleato del proponente *in partibus infidelium*; è in grado di formulare minacce credibili sul piano occupazionale e di raccogliere perciò il sostegno dei sindacati e di una parte dell'opinione pubblica locale. Anche a Trino vi sono numerosi soggetti che intravedono cospicui vantaggi dall'insediamento della centrale e questo fa sì che il conflitto sia sin dall'inizio notevolmente meno aspro rispetto agli altri due casi.

Occorre aggiungere che gli stessi benefici diffusi delle collettività nazionali e regionali, non sono affatto sprovvisti di voci autorevoli e concentrate. Ci riferiamo soprattutto ai promotori dell'intervento, ossia – nei nostri casi – un ente pubblico nazionale e una società mista regionale. Essi sono abbastanza potenti per rappresentare efficacemente gli interessi generali, ma in questo modo tendono anche a privatizzarli, piegandoli alle proprie esigenze aziendali. Finiscono per essere percepiti come «parti» anche se pretendono di agire a nome del «tutto».

Anche sull'altro lato, quello dei costi, non si può dire che essi si configurino esclusivamente in modo localistico e particolaristico. Le comunità più direttamente colpite possono fare infatti appello a principi universalistici e a diritti indivisibili (come il diritto alla salute o alla qualità dell'ambiente) e più in generale al principio di eguaglianza. La minaccia che pende sul loro capo è particolarmente concreta e visibile, ma non è qualitativamente dissimile da quella che pende – in forma più diluita e meno avvertibile – su tutti quegli altri cittadini che si trovano più lontano dall'epicentro. Esse possono quindi presentarsi come una sorta di avanguardia dei diritti ambientali che, difendendo i propri interessi, finisce per agire anche in nome di coloro che non sono in grado di percepire il pericolo con la medesima intensità. Questa seconda lettura del conflitto tende a ribaltare il quadro: qui si tratta piuttosto di maggioranze indifese che rischiano di soccombere di fronte ai concreti interessi di aziende pubbliche e private.

Il conflitto non ha perciò una natura univoca. Entrambe le parti hanno ragioni da far valere, anche sul piano giuridico; possono appellarsi a diverse classi di diritti. Entrambe le parti hanno specifici punti di forza e di

debolezza nella contesa. Esiste, almeno in linea di principio, una situazione di equilibrio tra i contendenti, nel senso che nessuno di essi appare in grado di prevalere senza colpo ferire. Ci troviamo pertanto nella condizione tipica in cui le parti avrebbero convenienza a rinunciare all'imposizione unilaterale del loro punto di vista ed a avviare un processo di negoziazione, che permetta di raggiungere una soluzione concordata bilateralmente. Un improbabile gioco a somma zero, con vincitori e vinti, potrebbe essere così trasformato in un gioco in cui tutte le parti possono ottenere qualcosa.

Nella realtà empirica, l'equilibrio originario tra le parti può essere ovviamente alterato da numerosi fattori. Il conflitto può essere più o meno intenso o più o meno equilibrato a seconda del valore che le parti attribuiscono ai benefici e ai costi attesi. Per esempio, i casi della centrale di Trino e dell'elettrodotto della Valle di Susa presentano caratteri opposti sul piano della percezione dei costi da parte delle comunità locali. Gli impatti negativi dell'intervento di Trino appaiono notevolmente ridimensionati dal fatto che la centrale termoelettrica viene a sostituire il progetto di centrale nucleare bloccato dal referendum del 1987. Ciò che in altro contesto avrebbe potuto apparire come una grave minaccia, qui appare piuttosto come l'alleviamento di una minaccia precedente e più temibile. Nel caso della Valle di Susa, viceversa, gli effetti dell'elettrodotto sono ritenuti insopportabili per il fatto che essi tendono a sommarsi ai costi di altre servitù di transito appena realizzate (l'autostrada Torino-Frejus) o in progettazione (l'alta velocità Torino-Lione), che trasformerebbero la Valle in un canale di scorrimento a esclusivo beneficio di altre aree più forti.

## *6.2. Gli esiti*

Abbiamo visto che il conflitto presenta caratteristiche simili nei tre casi. Ma le soluzioni finali sono molto diverse. In due casi l'opera proposta è stata realizzata; in un caso è stata bloccata. In un caso la soluzione è stata accettata dalle parti; negli altri due casi non è stato raggiunto alcun accordo. Come mostra la tabella 2, le soluzioni raggiunte nelle tre vicende offrono uno spettro significativo degli sbocchi possibili in questo genere di conflitto. Nel nostro campione sono infatti rappresentati tre esiti diversi che possiamo considerare tipici:

- un gioco a somma zero concluso con la vittoria del proponente (Barrialla);
- un gioco a somma zero concluso con la vittoria degli oppositori (Valle di Susa);
- un gioco a somma positiva concluso con l'accordo.

Ci possiamo allora domandare: attraverso quali strade sono stati raggiunti esiti così diversi? che cosa possiamo imparare dai tre processi in una prospettiva di risoluzione negoziale dei conflitti ambientali?

*Tabella 2. - Gli esiti dei tre interventi*

	L'opera è stata realizzata?	Con il consenso delle parti?	Risultato finale
Discarica di Barricalla	sì	no	vince il proponente
Elettrodotto Valle di Susa	no	no	vincono gli oppositori
Centrale di Trino	sì	sì	accordo

### *6.3. Come è stato gestito il conflitto?*

È opinione comune che in Italia i processi decisionali politico-amministrativi siano normalmente gestiti attraverso un'incessante contrattazione. Tutto appare negoziabile, mentre le leggi non costituiscono nient'altro che un debole argine a cui pagare un tributo formale. Ma le cose stanno davvero così?

Dall'analisi dei nostri tre casi si direbbe di no. Uno solo dei tre interventi – quello di Trino – è stato risolto, almeno in parte, attraverso un processo di negoziazione, ma in questo caso la contrattazione era espressamente prevista dalla legge; era quindi obbligatoria. Negli altri due casi, in cui non era stabilita alcuna ipotesi di negoziato obbligatorio, l'interazione tra le parti ha avuto uno spazio del tutto secondario, se non nullo. Può darsi che siano intervenuti aggiustamenti occulti o non facilmente rilevabili, per esempio attraverso canali di partito, ma non è avvenuto alcuno scambio esplicito tra le parti effettivamente coinvolte (il promotore e gli oppositori locali), che è l'aspetto che qui ci interessa.

Cominciamo ad esaminare il caso in cui l'esito è stato consensuale, ossia quello della centrale di Trino. Questo risultato discende dal fatto che la legge sulla valutazione di impatto ambientale, stabilisce – per i progetti di centrali termoelettriche e turbogas – una procedura speciale che prevede due momenti di interazione con i soggetti locali: l'inchiesta pubblica e l'accordo sugli interventi socio-economici (DPCM 27 dicembre 1988, Allegato IV).

L'inchiesta pubblica è una sub-procedura, della durata di 3 mesi, all'interno della procedura di valutazione di impatto ambientale. Una commissione formata da 6 esperti e presieduta da un consigliere di stato riceve nei

primi 45 giorni le memorie scritte di «chiunque ne abbia interesse» e, nei 45 giorni successivi, procede ad audizioni in loco con gli enti e i privati che hanno presentato le memorie ammesse e riceve le eventuali osservazioni dell'Enel. Decorso i tre mesi, «il presidente chiude l'inchiesta pubblica e trasmette al Ministero dell'Ambiente le memorie presentate e le osservazioni dell'Enel, con una relazione di sintesi sull'attività svolta» (art. 7.6). Dal tenore della norma si direbbe che l'inchiesta pubblica non ha solo lo scopo di raccogliere e trasmettere le osservazioni presentate (non è un puro e semplice ufficio postale di smistamento), ma ha anche il compito di metterle a confronto e di offrire al Ministero un quadro elaborato e strutturato degli oggetti del contendere. Non si capirebbe altrimenti la presenza di ben sei esperti nella commissione.

Nel caso di Trino la procedura dell'inchiesta pubblica ha ricevuto un'interpretazione nettamente restrittiva. La commissione si è riunita una sola volta e soltanto per discutere sull'ammissibilità delle memorie (non risulta che le abbia discusse nel merito). La fase delle audizioni si è risolta in un'unica assemblea pubblica, nel corso della quale hanno avuto la parola i presentatori delle memorie giudicate ammissibili. La «relazione di sintesi» sull'inchiesta pubblica inviata al Ministero dell'Ambiente, risente alquanto della specifica professionalità del suo estensore (il presidente – consigliere di stato): essa è integralmente dedicata alla discussione sui criteri di ammissibilità delle memorie (discussione peraltro di scarso interesse dal momento che alla fine praticamente tutte le memorie sono state ammesse), mentre non dedica alcuna attenzione ai problemi da esse sollevati. Si citano i nomi degli intervenuti all'assemblea pubblica ma non si accenna al contenuto dai loro interventi. La presentazione del merito della controversia è rinviato a corpose appendici in cui si riportano per esteso le memorie, i verbali dell'udienza pubblica nonché i nastri registrati della medesima. La «relazione di sintesi» non contiene insomma alcuna sintesi, se non sul piano giuridico, e per il resto finisce per scaricare sul Ministero l'onere di analizzare un materiale abbondante e non organizzato.

Maggiore fortuna ha avuto l'altro momento di interazione previsto dalla legge, ossia l'accordo per gli interventi socio-economici. Nel caso delle centrali termoelettriche e turbogas il DPCM citato stabilisce infatti che l'Enel deve offrire compensazioni – denominate appunto «interventi socio-economici» – alle comunità interessate, consistenti, oltre che negli oneri di urbanizzazione, in «interventi di natura infrastrutturale e di riequilibrio economico e ambientale connessi con la costruzione e l'esercizio della centrale proposta». Tali interventi sono definiti attraverso un accordo tra l'Enel, la regione, la Provincia e il Comune (Allegato IV, art. 9).

Trattandosi di una partita di ovvio interesse per le comunità locali, una

trattativa vera e propria ha avuto effettivamente luogo per circa un anno e si è conclusa con la stipulazione di varie convenzioni che impegnano l'Enel per un onere complessivo di 50 miliardi. Al negoziato hanno partecipato soltanto i soggetti indicati dalla legge: Enel, Regione Piemonte, Provincia di Vercelli, Comune di Trino.

Nella vicenda della centrale di Trino la negoziazione sulle compensazioni è stato l'elemento decisivo per acquisire il consenso delle comunità locali, attraverso il classico meccanismo dell'allargamento della posta in gioco. I 50 miliardi erogati a vario titolo dall'Enel costituiscono il beneficio netto che gli enti locali hanno ricevuto in cambio dei costi sopportati dall'insediamento del nuovo impianto. La contrattazione si è svolta tuttavia con pesanti limiti, che hanno finito per ridurne la portata. Tali limiti sono presenti nell'impostazione dello stesso decreto del Presidente del Consiglio, ma le parti non hanno fatto nulla per superarli (e in un certo senso hanno finito per accentuarli).

Il limite fondamentale consiste nel fatto che, in base alla legge, la questione delle compensazioni viene trattata in modo del tutto indipendente dalla procedura per l'approvazione del progetto. Le decisioni relative alla centrale seguono cioè due canali distinti: il canale tecnico-legale della valutazione di impatto ambientale e il canale negoziale degli interventi socio-economici. La questione del «se» e del «come» costruire la centrale è tenuta separata dalla questione del «come» e «quanto» risarcire le comunità locali. Gli enti locali (il Comune e la Provincia) sono ammessi come soggetti a pieno titolo solo nella seconda arena, mentre hanno un ruolo del tutto marginale nella prima. La logica che sta alla base di questa separazione sembra essere la seguente: l'installazione di una centrale elettrica deve rispondere a parametri oggettivi, che hanno comunque un peso prioritario; la decisione sulle compensazioni ha un ruolo subordinato e può essere rimessa alle valutazioni soggettive delle parti. Ma si tratta di una logica assai discutibile, dal momento che l'entità del risarcimento potrebbe essere utilmente legata a qualche criterio oggettivo (il danno ambientale), mentre la percezione soggettiva delle comunità interessate potrebbe mettere in luce aspetti poco visibili da parte dei tecnici nella definizione delle caratteristiche dell'impianto. In realtà la complessa impalcatura procedurale prevista dalla legge sembra avere lo scopo fondamentale di circoscrivere il ruolo delle comunità locali, garantendo il loro consenso senza troppe interferenze.

Nella concreta applicazione di queste procedure al caso di Trino, la separazione dei due «tavoli» è stata attuata in modo svantaggioso per le comunità locali. I tempi delle due decisioni sono infatti risultati sfasati. Il negoziato per gli interventi socio-economici è iniziato dopo che la procedu-

ra sull'impatto ambientale era già stata aperta e si è concluso quattro mesi dopo la definitiva approvazione del progetto da parte del Ministero dell'Industria, ponendo così l'Enel in una posizione di forza rispetto agli enti locali, dal momento che ha potuto portare a termine la trattativa sulle compensazioni dopo che aveva già in tasca l'autorizzazione per l'impianto. È evidente che una maggiore connessione tra i due «tavoli» avrebbe messo le comunità locali in una condizione negoziale più favorevole, dal momento che avrebbero potuto pretendere dall'Enel oneri più consistenti in cambio di un loro assenso al progetto; oppure pretendere correzioni più energiche al progetto originario.

Un ulteriore limite del processo negoziale a Trino riguarda i soggetti coinvolti. La legge ammette infatti soltanto la partecipazione del Comune su cui è materialmente insediata la centrale, affidando di fatto la rappresentanza degli altri comuni alla Provincia (e alla Regione). Si è riprodotto in questo caso il problema, consueto e drammatico, della non corrispondenza tra i confini delle circoscrizioni amministrative e gli ambiti degli effetti ambientali.

Possiamo dire che nel caso di Trino si è realizzata una negoziazione dimezzata che è stata sufficiente ad acquisire il consenso degli enti interessati, ma che non ha permesso di mettere in gioco interamente la loro forza contrattuale. Dal punto di vista dei proponenti è stato conseguito un indubbio successo: la centrale è stata fatta senza eccessivi attriti con le comunità interessate. È però probabile che avrebbero potuto essere conseguiti risultati migliori sul piano ambientale in presenza di un negoziato più integrato.

E veniamo agli altri due interventi (Barricalla e Valle di Susa) che sono stati gestiti, almeno nella fase più recente, sulla base della procedura ordinaria di valutazione di impatto ambientale che non prevede né l'inchiesta pubblica né le compensazioni «socio-economiche» e si limita ad ammettere un intervento consultivo degli enti locali interessati nel quadro dell'istruttoria tecnica regionale. La Regione Piemonte ha tuttavia disposto, con proprie leggi, la possibilità di convocare a questo proposito conferenze di servizi e quindi ha aperto uno spiraglio a una via di tipo contrattuale. Occorre aggiungere che entrambi gli interventi sono stati avviati prima che esistesse la normativa sulla valutazione di impatto ambientale e quindi in condizioni legislative di maggiore libertà. Come sono state gestite queste possibilità?

Nel caso dell'elettrodotto Valsusino non è stata mai seriamente sfruttata la possibilità di un incontro tra le parti. Fin dall'inizio ha prevalso il muro contro muro. Il dibattito è stato condotto a distanza su posizioni rigide e incompatibili. Alcuni tentativi di mediazione, come quello messo in atto dal sindacato per salvare i posti di lavoro dell'acciaieria Ferrero, sono stati la-

sciati cadere da entrambe le parti. L'istruttoria tecnica compiuta dalla Regione e poi dal Ministero dell'Ambiente ha tenuto conto delle obiezioni sollevate a livello locale, ponendo all'Enel numerose richieste di modificazione del progetto, ma nulla è stato fatto perché le parti in conflitto provassero a misurare direttamente le loro reciproche posizioni. Nessuno ha sollevato la questione di eventuali compensazioni, che pur non essendo previste dalla legge, erano ovviamente nella disponibilità dell'ente di stato.

È un caso esemplare di assenza completa di negoziazione che alla fine si è tradotto, come sappiamo, nella sconfitta del promotore.

In verità un funzionario dell'Enel, da noi intervistato, ha smentito tale interpretazione sostenendo che l'ente aveva imboccato all'inizio una strada negoziale con i comuni interessati, ma che essa si era rivelata assai faticosa e, in definitiva, improduttiva. Il funzionario si riferisce al fatto che l'Enel aveva tentato di trattare separatamente con ogni Comune l'assenso al proprio progetto già completamente definito a loro insaputa. Ma, dal nostro punto di vista, l'iniziativa si inquadra più che in un caso di negoziazione, in un classico tentativo di *divide et impera*: troppo forte era infatti lo squilibrio tra le parti, in termini di informazioni e conoscenze tecniche, troppo ristretti erano i margini di manovra concessi dall'ente. La dichiarazione del funzionario dell'Enel rivela se mai la scarsa consapevolezza delle amministrazioni pubbliche su che cosa significhi «negoziare».

Nel caso della discarica di Barricella occorre distinguere tra l'apertura del primo lotto, approvata quando la procedura di valutazione di impatto ambientale non era ancora in vigore, e l'ampliamento (secondo lotto) che è stata invece approvata tramite la nuova procedura.

L'autorizzazione al 1° lotto è giunta al termine di un'istruttoria che non ha coinvolto direttamente gli enti locali e i soggetti interessati. Quando si è arrivati alla deliberazione provinciale di autorizzazione è avvenuto un fenomeno regolarmente descritto dagli studi sul conflitto ambientale: la deliberazione stessa è stata presa d'assalto da tutti i gruppi ostili alla discarica che erano stati tenuti fino a quel momento all'oscuro (o comunque al di fuori) del procedimento (ricorso al TAR, costituzione del Comitato Popolare); le amministrazioni hanno dovuto correre ai ripari nominando commissioni di esperti e giungendo alla fine a formulare nuove e più complete prescrizioni.

Il processo relativo all'ampliamento (2° lotto) ha seguito una traiettoria più trasparente (grazie alla procedura di VIA), almeno dal momento in cui il proponente ha consegnato lo studio di impatto ambientale e pubblicato il relativo avviso. Da quel momento infatti tutti i soggetti interessati hanno potuto venire a conoscenza della procedura in corso. Ma questo non significa che essi abbiano per ciò stesso avuto la possibilità di far effettiva-

mente valere le loro ragioni. La nuova procedura garantisce infatti a tutti gli attori interessati la disponibilità della risorsa informazione, ma nel contempo non assicura che poche occasioni per poterla utilizzare.

La spina dorsale della procedura è stata infatti costituita dalla duplice istruttoria tecnica, condotta prima dalla Regione e poi dal Ministero, con un predominio assoluto degli esperti, al cui interno si sono innestati due momenti di concertazione (le conferenze dei servizi), di cui il primo era stabilito per legge e il secondo è stato attuato per scelta dalla Regione. Questi momenti di «apertura» del procedimento hanno presentato due caratteristiche fortemente limitative:

- a) hanno coinvolto soltanto gli enti locali (come del resto prescrive la legge) lasciando fuori proprio quei soggetti (come il Comitato Popolare) che avevano preferenze più forti e definite sulla questione e che proprio per questo erano in grado di far pesare le proprie risorse di iniziativa e mobilitazione;
- b) si sono inseriti all'interno di un'istruttoria tecnica già fortemente strutturata, in cui i termini del problema erano già stati definiti e potevano difficilmente essere mutati. Alcuni rappresentanti di enti locali hanno cercato esprimere in quelle sedi alcune riserve di fondo (per esempio sull'opportunità e la legittimità della localizzazione), ma era chiaro che tali questioni – a quel punto – erano ormai fuori luogo.

Le due conferenze dei servizi non si sono presentate tanto come tavoli negoziali in cui le parti tentano di raggiungere un accordo a partire da interessi e posizioni divergenti, quanto come sedi di ratifica in cui ai soggetti coinvolti è posta la secca alternativa «prendere o lasciare». E il fatto che gli enti locali alla fine «abbiano preso» non significa che essi avessero maturato una convinta adesione al progetto.

Alla fine la vicenda di Barricalla (a differenza di quella dell'elettrodotto Valsusino) si è risolta con un successo per il proponente: la discarica è stata aperta ed è stata ampliata, sia pure a prezzo di alcuni costi aggiuntivi. I tempi istruttori sono stati lunghi ma non eterni; non si è caduti nello stallo. Non si può dire però che il conflitto sia stato risolto; è stato semplicemente tenuto a bada: le parti in conflitto sono uscite dalla vicenda esattamente con le stesse posizioni con le quali vi erano entrate. Il lungo (e sicuramente accurato) procedimento amministrativo è servito molto probabilmente a migliorare l'impatto ambientale del progetto, ma non a produrre consenso o generare fiducia. Ha deciso ma non ha convinto. E infatti, se il procedimento è stato portato a termine, il caso non è ancora chiuso. Il giudice amministrativo – presso cui pende il ricorso – potrebbe riaprire la questione e dare nuovo ossigeno agli oppositori.

L'analisi della gestione del conflitto nei tre casi ci consegna un'immagine

delle amministrazioni pubbliche del tutto controcorrente rispetto all'immagine consolidata. Esse tendono infatti ad adottare una rigida razionalità legale: cercano il consenso quando questo è formalmente prescritto, ma ne fanno a meno quando non vi sono espressamente tenute. Sono dominate da routines formali, che applicano in modo standardizzato senza mostrare particolari capacità di adattamento alle circostanze. Non ci troviamo di fronte ad amministrazioni consensualiste o consociative – come la pubblicistica corrente vorrebbe farci credere – ma piuttosto ad amministrazioni che si attingono, in modo restrittivo, alla sfera di azione che la divisione legale del lavoro assegna loro. Non tendono ad andare al di là della legge, ma a fermarsi abbondantemente al di qua. Ed anche quando sono costrette a scendere su un terreno negoziale lo fanno con uno spirito formale che impacchia le interazioni tra le parti e tende a produrre risultati subottimali.

Abbiamo parlato di «gestione del conflitto ambientale», ma l'espressione è del tutto impropria dal punto di vista delle amministrazioni. Esse difficilmente prendono atto del conflitto, tantomeno si ripromettono di risolverlo. Cercano piuttosto di arginarlo e di circoscriverlo, riconducendolo a prassi legali note, selezionando i soggetti abilitati e quelli no, le proposte ammissibili e quelle inammissibili. E soprattutto mostrano una notevole miopia di fronte alle prevedibili reazioni degli interessati. Si ha anzi l'impressione di una ricorrente sorpresa delle amministrazioni per le proteste generate dalle loro decisioni: quasi che vi fosse un'incapacità congenita o strutturale di ragionare in termini strategici e di anticipare le mosse degli oppositori.

Si potrebbe obiettare che se le amministrazioni si comportano così è perché è molto difficile agire altrimenti. Nei nostri casi esistevano le condizioni per un approccio alternativo? Le parti erano effettivamente disposte a negoziare tra di loro? Non sarebbe stato pericoloso e improduttivo dare spazio a gruppi irresponsabili e estremisti? Esistevano soggetti capaci di svolgere un intervento di mediazione? Era veramente possibile inventare soluzioni più complesse e più ricche che permettessero alle parti di giungere a un accordo che effettivamente migliorasse le dotazioni iniziali di ciascuna? Una strategia negoziale non avrebbe comportato costi di transazione eccessivi, dilatando a dismisura i tempi della decisione?

Dedicheremo i prossimi paragrafi a discutere ciascuno di questi aspetti.

#### *6.4. Le strategie delle parti*

Un negoziato si può aprire soltanto se le parti (tutte le parti) lo vogliono. Ma bisogna riconoscere che tale volontà è stata praticamente assente nei nostri casi, sia dal lato degli proponenti che da quello degli oppositori.

La strategia dei proponenti è stata costantemente quella di mettere i potenziali oppositori di fronte al fatto compiuto. Il progetto è stato elaborato in segreto e presentato al pubblico soltanto quando aveva raggiunto una configurazione giudicata «definitiva». Dopodiché i proponenti hanno insistito per far passare *quel* progetto e si sono mostrati indisponibili a qualsiasi modifica sostanziale. Hanno tentato il più possibile di ignorare gli oppositori locali, evitando un rapporto diretto con loro e considerando come interlocutori soltanto le istituzioni cui è formalmente attribuito il potere di istruttoria e di approvazione. La loro strategia è stata in sostanza ispirata a conseguire il vantaggio della «prima mossa»: l'esperienza insegna che chi definisce i termini del problema ha una notevole probabilità di guidare il gioco fino alla fine. Tale calcolo si è rivelato giusto in due casi, sbagliato nell'altro. Ma è importante notare che i promotori non hanno provato ad adattare la loro strategia alla situazione. Hanno applicato sempre la stessa procedura standard con notevole rigidità.

Anche gli oppositori locali si sono dimostrati restii (salvo che nel caso di Trino) ad avviare un processo negoziale. Scossi dall'annuncio improvviso, presi alla sprovvista da un progetto che si presentava come compiuto e poco emendabile, consapevoli dell'enorme squilibrio tecnico-conoscitivo che esisteva rispetto ai loro avversari, hanno preferito puntare decisamente le loro carte sull'opzione zero e mettere in campo tutte le loro risorse di mobilitazione e di pressione in vista di questo obiettivo. Hanno chiesto a gran voce di essere consultati, ma in realtà temevano un confronto diretto in cui avevano molte probabilità di soccombere. Hanno messo in atto pratiche dilatorie perché sapevano che il tempo giocava a loro favore. Non erano ovviamente sicuri di farcela, ma comunque – in mancanza di meglio – ci hanno provato.

Perché gli attori dei conflitti ambientali tendono spontaneamente a rifuggire da strategie negoziali? La teoria della negoziazione sostiene che un attore razionale ha la convenienza di intraprendere la via del negoziato quando i risultati che si può attendere dall'accordo sono superiori a quelli conseguibili in assenza di accordo (ossia alla sua BATNA o AAA, vedi cap. 1); allo stesso modo, può ritirarsi dalle trattative quando la sua BATNA o AAA gli appare migliore di quella che si sta profilando. Chi è sicuro di vincere senza venire a patti con l'avversario, sarà fortemente tentato di tirare dritto per la sua strada. Ma nei nostri casi nessuna delle parti aveva una ragionevole certezza di spuntarla: tanto è vero che nelle due situazioni impostate come giochi a somma zero (Barricella e Valle di Susa), una volta ha vinto il proponente e una volta gli oppositori. Perché dunque insistere sulla contrapposizione, in una situazione di alto rischio?

Una spiegazione psicologica in termini di propensione al rischio ha po-

co senso. È vero che esistono individui disposti a giocarsi il tutto per tutto, ma non si capisce perché essi debbano trovarsi costantemente in maggioranza in questo genere di conflitti.

Una spiegazione più plausibile, ma non del tutto convincente, è quella che mette in discussione l'assunto base dello schema dell'attore razionale. Alcuni attori preferiscono perdere su tutta la linea piuttosto che ottenere soltanto qualche cosa, perché ritengono che siano in gioco valori non negoziabili (e tali sono in genere percepiti i valori ambientali) e che il compromesso possa essere peggiore della sconfitta. Un atteggiamento di questo genere potrebbe essere il frutto di un calcolo razionale sul lungo periodo: potrebbe far acquisire prestigio, fama di coerenza e intransigenza da spendere utilmente in analoghe circostanze future. Questa spiegazione non dovrebbe valere però per i promotori che, in quanto imprese, dovrebbero essere orientate al perseguimento dei vantaggi realisticamente possibili e di breve periodo. Può viceversa funzionare per gli oppositori, e in particolare per i gruppi ambientalisti. Ma solo in parte: l'opposizione è sempre costituita da un insieme variegato di attori che manifestano tanto orientamenti ideologici quanto pragmatici. Il prevalere dei primi sui secondi non può essere spiegato se non con l'oggettiva impraticabilità del negoziato. Ma in questo modo il ragionamento si capovolge. È la scarsa visibilità dell'alternativa negoziale che spinge le parti verso un atteggiamento intransigente, piuttosto che viceversa.

Mi sembra che quest'ultima sia la strada da seguire. Possiamo dire, in altre parole, che ci troviamo di fronte a un limite culturale e, più propriamente, di tipo cognitivo. Le parti «non vogliono» imboccare la via consensuale perché non riescono a «vederla», non sanno come fare, non conoscono i procedimenti e le tecniche per sviluppare proficuamente il confronto. Non hanno specifiche esperienze a cui attingere, né precedenti significativi. Temono di essere ingannate dalla controparte o di non riuscire a tirarsi indietro quando le trattative dovessero approdare a risultati insoddisfacenti. Non preferiscono affatto correre il rischio di perdere; preferiscono piuttosto muoversi all'interno di un gioco che essi stessi hanno impostato e che conoscono.

Non sappiamo, se non in modo molto approssimativo, le condizioni che permettono di passare dallo «stato di natura» al «contratto sociale» o, se vogliamo, dal circolo vizioso della sfiducia al circolo virtuoso della fiducia. Possiamo immaginare che questi limiti cognitivi, che portano a perpetuare il «vecchio gioco», possano essere superati se qualche evento esterno alla contesa in atto (per esempio un precedente coronato da successo) riesce a mostrare e rendere credibile un approccio alternativo. Uno di questi possibili eventi è l'intervento di un mediatore.

## 6.5. *Alla ricerca dei mediatori*

La letteratura sulla risoluzione consensuale dei conflitti ambientali, anche sulla scorta di una ormai abbondante casistica, sottolinea costantemente la necessità dell'intervento di un mediatore, in contese impostate come conflitti a somma zero e dominate da profonda sfiducia tra le parti. Il mediatore è un attore estraneo alla contesa, uno «straniero» (Sfez 1974), che mette in contatto le parti, mostrando a ciascuna di esse i passi che può realisticamente compiere per sviluppare il confronto. È quindi un esperto dei processi negoziali che può «far vedere» alle parti le vie che esse non sarebbero in grado di immaginare e intraprendere da sole.

Nei nostri casi si sono affacciati possibili mediatori? Abbiamo constatato all'inizio che in ognuna delle tre vicende sono comparsi attori neutrali rispetto alle parti in conflitto e spesso dotati di notevoli poteri di decisione. Essi si trovavano perciò nelle condizioni ideali per svolgere opera di mediazione. Lo hanno fatto? Fondamentalmente no.

Vediamo come e perché sia venuta a mancare questa funzione decisiva. Gli uffici tecnici della Regione Piemonte che avevano il compito di effettuare l'istruttoria VIA sono stati messi costantemente sotto pressione dalle due parti. Per la loro posizione istituzionale, si trovavano in una tipica condizione di neutralità: erano professionalmente e giuridicamente orientati a tenere in gran conto gli aspetti ambientali di rilievo locale, ma nello stesso tempo non potevano non considerare gli interessi generali che stavano alla base delle opere proposte. Essi hanno immediatamente compreso che dovevano forzare – almeno un po' – a legge favorendo l'incontro delle parti ed hanno perciò istituito – talvolta in modo informale – quello che nel gergo dell'ufficio è stato chiamato «tavolo di concertazione». Lo spunto normativo da cui hanno preso le mosse è stata la previsione della conferenza dei servizi contenuta nella legge regionale. Questa operazione ha avuto, come abbiamo già osservato, molti limiti: per la natura dei soggetti coinvolti (solo istituzioni pubbliche) e per il numero limitato degli incontri. I tempi della procedura VIA, dentro la quale si trovavano ad operare, non consentivano probabilmente iniziative di più largo respiro. Quando la pratica è giunta nelle loro mani, era ormai incanalata in un binario troppo stretto.

Ma la procedura VIA è stata soltanto la tappa finale di vicende assai più lunghe, all'interno delle quali un'opera di mediazione avrebbe potuto se non altro chiarire i termini del conflitto e far esplorare alle parti soluzioni alternative più accettabili di quell'unica allora in discussione.

Consideriamo a questo proposito il caso della Valle di Susa dove si è verificato il conflitto più intenso e dove, perciò, l'intervento di un mediatore sarebbe stato più prezioso. In questa vicenda due attori sono sembra-

ti a un certo punto candidarsi a questo ruolo: il Sindacato e la Regione Piemonte. Il Sindacato si è trovato in una posizione intermedia tra i contendenti dovendo difendere i posti di lavori minacciati dalla mancata realizzazione dell'elettrodotto e non potendo, d'altra parte, disconoscere le ragioni della protesta locale. Poteva il Sindacato interporre tra le parti e promuovere un dialogo fra di esse? È difficile dirlo, ma in ogni caso ha preferito battere un'altra strada: quella di presentare in proprio una soluzione tecnica intermedia sperando che essa potesse costituire una piattaforma per la discussione. Così non è stato (forse anche per le insufficienze tecniche della proposta sindacale). In ogni caso il Sindacato non ha agito come mediatore tra le parti, ma ha preferito porsi come parte esso stesso, con una propria soluzione, sia pure intermedia tra le due.

Ma il vero mediatore potenziale era indubbiamente la Regione Piemonte, qui intesa non tanto nei suoi uffici tecnici specializzati, ma come autorità territoriale e politica nel suo complesso. Sia la Giunta che il Consiglio sono stati infatti investiti più volte della questione, su iniziativa delle parti che si appellavano ad essi vuoi per accelerare vuoi per fermare l'iniziativa ed anche su pressione dell'opinione pubblica (il conflitto sull'elettrodotto aveva ricevuto largo spazio sulla stampa). In tali occasioni gli organi politici regionali hanno dato risposte incerte e deludenti. Invece di porsi nel mezzo della contesa sollecitando le parti a esplorare possibili vie d'uscita, essi hanno preferito defilarsi, prendendo tempo ed evitando di assumere qualunque impegno. In questo modo hanno sostanzialmente rinunciato a svolgere una funzione di governo. La ragione di questo comportamento, apparentemente autolesionista, è facilmente spiegabile. Presi tra due fuochi, gli organi politici della Regione non potevano schierarsi apertamente con uno dei contendenti, né avevano a disposizione una soluzione di compromesso o di mediazione capace di sbloccare la situazione. Hanno preferito tacere in attesa di un chiarimento (che però non è venuto).

L'analisi del comportamento dei potenziali (e mancati) mediatori, mette in luce una certa confusione esistente attorno al concetto di mediazione. Esso viene spesso usato con due significati diversi, che vengono sovrapposti l'uno all'altro nel dibattito corrente.

a) Secondo una prima accezione il mediatore è un attore che, in quanto estraneo alla controversia, mette in contatto le parti, su loro incarico o con il loro assenso, e ne facilita le interazioni strutturando il processo di negoziazione. Il risultato finale, anche se riproduce proposte formulate dal mediatore, è il frutto di un esplicito accordo. La mediazione, secondo questa accezione, non è un'alternativa alla negoziazione, ma è una forma particolare di negoziazione che possiamo definire come negocia-

zione assistita. Questa è, per esempio, la definizione del codice civile secondo cui «è mediatore colui che mette il relazione due o più parti per la conclusione di un affare senza essere legato ad alcune di esse da rapporti di collaborazione, di dipendenza o di rappresentanza» (art. 1754 c.c.). A questa accezione, ed esclusivamente a questa, si riferisce la letteratura internazionale quando parla di *environmental mediation* (Suskind e Cruiskshank 1987, Moore 1987, Striegnitz 1992, Weidner 1993).

b) Secondo l'altra accezione, il mediatore è un attore che, anche senza una mandato esplicito da parte dei contendenti, si sovrappone ad essi formulando soluzioni di compromesso che risultino loro accettabili. In questa accezione la mediazione non presuppone un incontro diretto tra le parti, essendo normalmente sufficienti i contatti separati tra il mediatore e ciascuno dei contendenti, né richiede che il risultato finale sia formalmente sottoscritto dalle parti. In questo caso la mediazione non è più una forma di negoziazione, ma un modo alternativo per risolvere il conflitto, mediante l'intervento di un terzo. Assomiglia all'arbitrato se non per il fatto – decisivo – che in questo caso l'arbitro non riceve alcun incarico esplicito dalle parti. A questa accezione ci si riferisce normalmente in Italia quando si parla di mediazione politica.

Nell'esempio dell'elettrodotto è evidente che entrambi i potenziali mediatori (il Sindacato e la Regione Piemonte) avevano in mente di procedere a una mediazione del secondo tipo. Non è emerso alcun attore che manifestasse l'intenzione di svolgere una mediazione del primo tipo.

Entrambi i tipi di mediazione possono essere utilmente impiegati. Hanno però conseguenze diverse e diverse probabilità di successo a seconda delle circostanze.

La mediazione di tipo a) affida un ruolo di primo piano alle parti, che restano responsabili della soluzione; la mediazione di tipo b) tende viceversa a deresponsabilizzare le parti e ad affidare al mediatore il ruolo del protagonista (e forse per questo è preferita dai politici). Anche se di solito le istituzioni politiche in Italia tendono a interpretare la mediazione nella seconda accezione, non mancano casi di mediazione politica del primo tipo; per esempio la mediazione del governo nei conflitti di lavoro.

Occorre però aggiungere che nell'esperienza nordamericana di *environmental mediation*, la mediazione non è esercitata direttamente dalle istituzioni pubbliche, ma piuttosto da professionisti, dotati di una specifica *expertise*, che vengono ingaggiati dalle parti; i governi territoriali o le altre agenzie pubbliche compaiono nel processo negoziale nella veste di parti. Nel primo caso di mediazione ambientale sperimentato in Germania (rela-

tivo alla bonifica di una discarica di sostanze altamente tossiche) l'opera di mediazione è stata intrapresa da una autorevole fondazione evangelica (Striegnitz 1992).

### 6.6. *La trasformazione della posta in gioco*

Si può naturalmente obiettare che se le parti non vogliono negoziare (come nei nostri casi) e se non si trovano mediatori (come nei nostri casi), è perché non si intravede alcuna soluzione, ossia appare impossibile trasformare un gioco a somma zero in un gioco a somma positiva, mediante la ridefinizione del problema e l'ampliamento della posta in gioco.

Ovviamente non tutti i conflitti sono componibili. Ma esistono sempre numerose soluzioni alternative che vale la pena di esplorare prima di decretare l'irrisolvibilità del caso (e che spesso le parti tendono invece a trascurare). Se solo consideriamo gli esiti finali dei nostri tre esempi, che pure non si sono risolti – se non in minima parte – attraverso processi negoziali, possiamo rintracciare abbondanti spunti di trasformazione dell'oggetto del contendere che ha permesso la distribuzione di vantaggi congiunti. Qui di seguito presentiamo cinque tipi di trasformazione delle poste in gioco, desunte direttamente dalle esperienze raccolte in questa ricerca, ma che sono state spesso usate al di sotto delle loro potenzialità. Il catalogo non è ovviamente completo. Crediamo anzi che uno dei compiti fondamentali della ricerca in questo settore sia quello di arricchire e precisare il catalogo delle trasformazioni, in modo da poter fornire alle parti o ai mediatori una sorta di *check list* attraverso la quale esplorare i possibili sbocchi e disegnare soluzioni *ad hoc*.

a) *La ridefinizione del problema (e del progetto)*. È questa la trasformazione più radicale e più difficile da conseguire. Gli oppositori locali cercano quasi sempre di battere questa strada (anche se spesso con scarsa convinzione) allo scopo di annullare il «vantaggio della prima mossa» del proponente. Gli ambientalisti, nel caso della Valle di Susa, hanno contestato i dati sul fabbisogno energetico forniti dall'Enel sostenendo che il problema non sussisteva nei termini proposti ed hanno avanzato, sia pure sommessamente, nel caso di Trino, la proposta di abbandonare la strategia dei grandi impianti a favore di sistemi diffusi di produzione di energia su piccola scala; ed hanno più modestamente suggerito una localizzazione alternativa.

Nei nostri casi la procedura di VIA ha reso del tutto impraticabile questa strada. Essa non ammette infatti il vaglio di alternative progettuali, ma solo la correzione del progetto presentato. Nel documento di sintesi del ta-

volò di concertazione, convocato dalla Regione Piemonte sul caso di Trino il 26 gennaio 1990, si legge infatti:

«Enel ha fatto presente che ad impedire una localizzazione alternativa sono motivazioni di natura giuridica, perché ciò comporterebbe una ripetizione dell'iter procedurale».

Ma in questo modo la valutazione di impatto ambientale, si rivela essa stessa come un ostacolo alla ricerca di soluzioni migliori sul piano ambientale (Lewansky 1991). Sarebbe pertanto necessario introdurre una maggiore flessibilità nella procedura VIA, permettendo che, almeno in una prima fase, siano sottoposti ad analisi progetti di massima alternativa proposti da diverse parti.

b) *Le garanzie.* Molto spesso il conflitto ambientale deriva dalla diversa percezione dei rischi connessi a un determinato impianto. I promotori sostengono che l'impianto da loro proposto offre un elevato grado di sicurezza e che l'eventualità di eventi dannosi è altamente improbabile. Gli oppositori ritengono invece che il rischio sia molto più alto. Non è detto che la questione sia risolvibile sul piano tecnico. Spesso gli stessi esperti tendono a dare valutazioni diverse sulla probabilità di eventi dannosi, incidenti o contaminazioni dell'ambiente, anche perché molti aspetti sono mal conosciuti. In questi casi non è necessario che le parti giungano a una comune valutazione del rischio. Come hanno mostrato Susskind e Cruikshank (1987), è possibile giungere a un accordo proprio sfruttando le differenti percezioni delle parti. La soluzione può consistere in un certo numero di garanzie offerte dal promotore, per esempio: sistemi di monitoraggio, pubblicità dei dati, impegno a fermare l'impianto non appena si superino certe soglie di contaminazione, impegno a risarcire i danni che dovessero verificarsi secondo misure prefissate. Se il proponente è certo della sicurezza del suo progetto, non dovrebbe tirarsi indietro di fronte a impegni anche molto onerosi. Se non lo fa, vuole dire che la sua effettiva stima del rischio è assai diversa da quella dichiarata. Dispositivi di questo genere (controlli, monitoraggi) sono effettivamente presenti nei documenti di autorizzazione dei due progetti (Barricalla e Trino) che hanno superato positivamente la procedura VIA. Ma si ha l'impressione che l'esplorazione di questo aspetto sia stata poco sistematica e non abbia sfruttato appieno le potenzialità del meccanismo.

c) *Le misure di mitigazione.* Nella discussione di tutti e tre i progetti sono emerse numerose proposte di correzione dirette a mitigare l'impatto ambientale.

Nei due casi giunti in porto esse si sono tradotte in precise prescrizioni a carico del promotore. Questo tipo di soluzioni costituisce lo sbocco naturale dell'attuale procedura di impatto ambientale. Si può solo aggiungere che un processo esplicito di negoziazione con tutte le parti coinvolte potrebbe probabilmente sollevare aspetti ulteriori e favorire un'esplorazione più completa delle possibili misure di mitigazione.

d) *Le compensazioni ambientali.* Un modo per ampliare il contenuto della posta in gioco è quello di legare l'esecuzione dell'opera principale a interventi di risanamento ambientale a favore della comunità coinvolta. Qualora infatti l'opera risulti indispensabile e i danni ambientali da essa provocati non ulteriormente contenibili, è possibile offrire una forma di risarcimento su altre parti del territorio bisognose di intervento. Una soluzione di questo genere è stata raggiunta soltanto nel caso della centrale di Trino. Tra gli «interventi socio-economici» concordati tra gli enti locali e l'Enel figurano infatti due misure che rientrano pienamente nella categoria delle compensazioni ambientali: la bonifica delle sponde del Po nell'area Crescentino-Leri e la realizzazione di due impianti elettroproduttivi sperimentali che utilizzano i rifiuti solidi urbani come combustibile. Questi due interventi non hanno infatti alcuna connessione oggettiva con la centrale elettrica, non incidono sui suoi impatti, ma permettono di correggere lo squilibrio ambientale altrove (in quale misura è difficile dire). È abbastanza curioso che nessuna richiesta di compensazione ambientale sia stata sollevata dagli oppositori della discarica di Barricalla, che pure vivono in un quartiere periferico notevolmente degradato. Tanto più che la loro probabilità di vincere (ossia di impedire l'ampliamento della discarica) era piuttosto bassa.

e) *Le compensazioni non ambientali.* Vi è infine la possibilità che le comunità locali siano risarcite attraverso altri tipi di interventi o semplicemente con denaro. La maggior parte degli «interventi socio-economici» concordati a Trino rientrano in questa categoria: si tratta infatti di infrastrutture e interventi di risanamento edilizio.

Quasi tutte le soluzioni si traducono in un aumento dei costi per il proponente. In alcuni casi l'aumento dei costi è destinato a migliorare l'assetto ambientale, in altri casi comporta esclusivamente vantaggi «egoistici» per le comunità locali: è un prezzo che il proponente paga per quella specifica scelta di localizzazione. Quest'ultimo modo di risolvere il conflitto può apparire assai discutibile perché le comunità (e specialmente quelle più povere) possono essere indotte a vendere il proprio ambiente (che tra l'altro non può essere considerato esclusivamente nella loro disponibilità). Si potrebbe però obiettare che è comunque meglio farlo pagare che cederlo gra-

tuitamente (come hanno fatto gli oppositori della discarica di Barricalla). Va tenuto presente infatti che anche le compensazioni non specifiche (che sul piano ambientale andrebbero accettate come *extrema ratio*) hanno l'effetto di alzare i costi dell'impianto, secondo il principio «chi inquina paga», e contribuiscono quindi all'internalizzazione dei costi arrecati all'ambiente.

In questo caso il problema centrale diventa quello dell'entità delle compensazioni. Per condurre una trattativa su questo aspetto i rappresentanti delle comunità locali dovrebbero essere in grado di ancorare il negoziato a qualche parametro oggettivo (ossia al danno ambientale dell'opera). Per quel che ne sappiamo, non risulta che questo sia stato fatto nel negoziato di Trino sulle compensazioni. All'inizio della trattativa, gli enti locali avevano pensato di avanzare una richiesta dell'ordine del 10-15% del valore dell'opera (mille miliardi), sulla base di un presunto standard in uso presso l'amministrazione francese per lo stesso tipo di opere pubbliche. Alla fine hanno ottenuto circa 50 miliardi, pari al 5%. Ma è evidente che stabilire l'entità delle compensazioni in misura percentuale sull'importo dell'investimento è un sistema alquanto rozzo. Non è affatto detto gli impatti negativi di un'opera siano proporzionali al suo valore. Ciò significa che lo sviluppo di pratiche negoziali richiederà un notevole affinamento dei parametri e degli standard a cui fare riferimento.

### *6.7. I costi di transazione*

Amesso che le parti siano disposte a negoziare e che sia possibile trovare soluzioni che offrono qualche vantaggio a ciascuna di esse, ci si può chiedere se i tempi e le energie per condurre in porto una simile operazione non rischiano di risultare spropositati. L'argomento dei costi di transazione è in effetti quello più usato contro l'ipotesi negoziale. Si tratta di un argomento intuitivamente forte: più numerose sono le parti e più frammentati gli interessi, maggiori saranno i costi delle relative transazioni. Il processo, anche se astrattamente fattibile, diventerà proibitivo sul piano del tempo e delle energie richieste. E in effetti lo sviluppo legislativo dell'ultimo decennio è stato tutto indirizzato in senso contrario: ridurre il numero delle transazioni, sbarrare l'accesso agli attori non istituzionali, individuare precise responsabilità decisionali. Negli ultimissimi tempi, termini come «concertazione», «negoziazione», «soluzione consensuale» hanno assunto addirittura un connotato spregiativo, in quanto emblema del vecchio regime consociativo.

Eppure l'esperienza ha mostrato che non è sempre possibile ridurre artificialmente la complessità (gli attori «non ammessi» trovano spesso il modo di farsi sentire ugualmente e di raccogliere ampie solidarietà), né è sempre

augurabile (la pluralità dei punti di vista può costituire un prezioso correttivo rispetto a decisioni affrettate e irreversibili). La vicenda dell'elettrodotto della Val di Susa si è protratta per otto anni, per concludersi con la bocciatura del progetto. Un processo negoziale sarebbe durato di più?

Ma il punto è un altro. Non si deve credere che la negoziazione ambientale sia un processo destrutturato in cui le parti possano entrare e uscire liberamente dalla scena o proporre a loro piacimento gli argomenti da discutere. Le esperienze condotte in altri paesi ci offrono viceversa l'esempio di processi formali e regolati. Decisiva è la fase preliminare alla negoziazione: quella in cui si stabilisce il «tavolo», ossia i soggetti abilitati a partecipare alla trattativa, e si fissano le regole per la discussione, per l'effettuazione di perizie tecniche e per l'approvazione delle clausole dell'accordo. La differenza rispetto alle procedure legali consiste nel fatto che tali regole non sono poste dall'alto, una volta per tutte, ma sono concordate liberamente dai partecipanti. L'aspetto più delicato è ovviamente la scelta dei soggetti che dovranno sedersi al tavolo negoziale: bisogna garantire che tutti gli interessi in gioco siano adeguatamente rappresentati, indipendentemente dalla loro configurazione giuridica, ma bisogna anche fare in modo che il numero dei partecipanti non sia tale da impedire una proficua discussione. Nel caso della bonifica della discarica di Münchehagen (Germania) il problema è stato risolto costituendo due «tavoli»: uno più allargato per le decisioni più importanti e uno più ristretto per la conduzione delle trattative (Striegnitz 1992). La delicatezza di questa fase «costituente» rende quanto mai opportuna la presenza di un mediatore.

Il metodo della negoziazione, in altre parole, richiede metodo. Non è detto pertanto che i costi di transazione debbano necessariamente espandersi in misura esponenziale. Possono essere tenuti, entro certi limiti, sotto controllo. Naturalmente l'incertezza sui tempi e sui risultati non è eliminabile. È nella natura stessa dell'approccio contrattuale, che il negoziato possa fallire e che le parti riprendano la loro libertà d'azione: che le istituzioni pubbliche si riappropriino dei loro poteri legali e che gli oppositori rimettano in campo le loro risorse di mobilitazione o promuovano ricorsi giurisdizionali. Ma non si tratta di un puro azzardo. Forse non più di quello che presentano le attuali procedure legali, i cui termini perentori tendono ad essere continuamente vanificati da eventi non del tutto imprevedibili.

## *6.8. Conclusione*

Esiste un settore della vita sociale in cui la negoziazione tra le parti costituisce, ormai da più di un secolo, il metodo abituale di risoluzione dei conflitti e in cui l'intervento dell'autorità e delle procedure legali è confi-

nato a un ruolo sussidiario. Ci riferiamo ovviamente ai conflitti di lavoro. In questo settore esistono rappresentanze degli interessi istituzionalizzate e procedure consolidate di contrattazione a diversi livelli. Nei casi più complessi le autorità pubbliche intervengono in veste di mediatori.

È possibile che il settore dell'ambiente si trovi attualmente in condizioni analoghe a quelle del settore del lavoro un secolo fa. E che la prospettiva cui andiamo incontro sia quella di una progressiva contrattualizzazione dei conflitti di interesse che esplodono in modo sempre più acuto in questo settore e che rendono spesso vane le procedure tecnico-legali. Si può obiettare che l'avvento della contrattazione sindacale è stata resa possibile dal fatto che essa riguarda rapporti privati (quali sono i rapporti tra datori di lavoro e lavoratori). Nel caso dell'ambiente ci troviamo invece di fronte a un bene pubblico per eccellenza che non può essere rimesso alla discrezione delle parti in causa. In verità non dovremmo lasciarci condizionare troppo dalle classificazioni giuridiche. È evidente che un contratto collettivo nazionale che riguarda centinaia di migliaia di lavoratori produce beni pubblici con forti esternalità positive e negative: le condizioni di vita e di salute dei lavoratori, il loro potere d'acquisto, la competitività delle imprese. Mentre la risoluzione di un conflitto ambientale concerne anche beni squisitamente privati quali il diritto del singolo cittadino a mantenere decente e vivibile il proprio cortile.

I principali problemi che la negoziazione ambientale può porre nella disposizione di beni pubblici sono probabilmente due. Può incoraggiare le comunità più povere e marginali ad addossarsi servitù ambientali a favore delle comunità più ricche e centrali, in cambio di qualche compensazione materiale (ma purtroppo questo accade già ora e quasi sempre senza alcuna forma di indennizzo). Può incoraggiare i contendenti locali ad accordarsi per scaricare i costi ambientali su altre aree o su altre comunità. Per limitare questi effetti negativi è possibile immaginare diversi tipi di misure che vanno dal rafforzare i soggetti contrattualmente più deboli, al porre regole o standard generali che le parti non possono oltrepassare. D'altra parte anche nel campo del lavoro esistono norme imperative (per esempio la durata massima della giornata lavorativa) che non sono derogabili per contratto. In generale si può dire che lo sviluppo della prospettiva negoziale in campo ambientale postula alla lunga un modo diverso di impostare la legislazione: la legge dovrà fare qualche passo indietro, ritirandosi parzialmente dai territori finora occupati con regolamentazioni troppo rigide e minuziose, per lasciare spazio all'autoregolazione dei soggetti pubblici e privati, fissando nel contempo rigorosi confini alla contrattazione attraverso una serie limitata di prescrizioni fondamentali e inderogabili.

Oggi, comunque, siamo solo ai primissimi passi. Quello che è realistica-

mente pensabile è l'avvio di una cauta sperimentazione. La negoziazione ambientale non è ovviamente il toccasana. Ma potrebbe essere utilmente sperimentata in presenza di alcune condizioni: quando esiste un conflitto esplicito che rende incerto l'esito delle procedure tecnico-legali, quando esistono attori già costituiti in grado di rappresentare i principali interessi in gioco, quando l'oggetto del contendere è sufficientemente circoscritto o circoscrivibile. Non si tratta di condizioni particolarmente rare. Erano per esempio presenti nei tre casi che abbiamo esaminato.

Per avviare questo processo non servono nuove leggi. La legislazione attuale non vieta l'approccio negoziale, mentre una legge che imponesse momenti di contrattazione prima della decisione finale (come in qualche caso parzialmente già fa), avrebbe l'effetto di snaturare lo stesso meccanismo negoziale che funziona in quanto è volontario e rimesso alla libera determinazione delle parti.

Quello che invece serve nella situazione italiana sono precedenti positivi. Abbiamo notato che il principale ostacolo alla contrattazione non è di tipo giuridico, ma culturale. Sia i proponenti, che le istituzioni pubbliche o i gruppi locali e ambientalisti sono restii ad adottare strategie negoziali perché non posseggono il necessario *know-how* e non possono fare appello a precedenti coronati da successo. Si tratta di rompere questo circolo vizioso. In altri paesi le esperienze di negoziazione ambientale hanno conseguito risultati che consentono un certo ottimismo. Può darsi che tali esiti siano stati favoriti dalla tradizionale ricchezza del tessuto associativo e da una generale predisposizione culturale a favore del contratto esistente in quei paesi. La nostra tradizione statalista e paternalista non offre probabilmente l'*humus* più favorevole per simili esperimenti. Ma sarebbe un peccato non provare.

# La procedura di valutazione dell'impatto ambientale

La procedura per la Valutazione dell'Impatto Ambientale (VIA) è stata introdotta in Italia, in attuazione di norme comunitarie di settore (ed in particolare della direttiva del Consiglio della Comunità Europea n. 85/337 del 27.6.1985), nel 1986 con la L. 349 ("Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale"). L'art. 6 di tale provvedimento ha infatti definito le caratteristiche essenziali, l'ossatura del procedimento di VIA.

Dal 1986 ad oggi, sia Stato che Regioni, nei rispettivi ambiti di competenza, hanno approvato numerosi provvedimenti volti da un lato a dettagliare in termini puntuali la procedura di VIA, dall'altro lato a differenziare gli adempimenti (oltrechè gli organismi) ad essa relativi in ragione delle caratteristiche delle opere da sottoporre alla valutazione di impatto ambientale.

Ricostruire uno schema generale di procedura di VIA è pertanto un tentativo destinato al fallimento, poiché le specificità delle singole opere da sottoporre alla VIA, e le norme ad esse riferite, chiamano in gioco una pluralità di attività, soggetti, istituzionali e non, e tempi amministrativi difficilmente riassumibili in termini generali. Nondimeno è sembrato opportuno, pur con tutte le cautele del caso, elaborare una carta di flusso della procedura di VIA al fine di fornire un orientamento alla lettura delle vicende studiate, in modo da non perdersi nel ginepraio di pareri, commissioni e decreti.

Lo schema a blocchi allegato è stato realizzato sulla scorta dei tre principali provvedimenti che definiscono le caratteristiche essenziali della procedura di VIA: l'art. 6 della L. 349/86, il DPCM 377/88 ("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") e il DPCM 27.12.1988 ("Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità ambientale 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"). È opportuno sottolineare che, per quanto concerne quest'ultimo provvedimento, l'attenzione è stata focalizzata pressochè esclusivamente sull'Allegato IV che norma la procedura per la realizzazione delle centrali termoelettriche e turbogas.

Pertanto, senza avanzare pretese di esaustività, quella che segue è una sintesi essenziale delle fasi principali in cui si articola il procedimento per la Valutazione dell'Impatto Ambientale nei casi oggetto di indagine.

La procedura "ordinaria" di VIA, che viene attuata (pur con alcune differenze) in qualsiasi procedimento di valutazione di impatto ambientale, prende avvio in seguito alla presentazione, da parte del soggetto proponente, di un progetto di massima (e del relativo Studio di Impatto Ambientale, SIA) dell'opera da realizzare. Tale documentazione deve essere depositata, oltre che presso il Ministero dell'Ambiente (al quale il proponente avanza la richiesta di pronuncia di compatibilità ambientale dell'opera) e il Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, agli uffici della Regione territorialmente interessata, che pongono il progetto dell'opera e lo studio di impatto ambientale a disposizione del pubblico. Il proponente inoltre procede alla comunicazione dell'avvio della procedura di VIA attraverso un "Avviso Pubblico" da pubblicarsi sul più diffuso quotidiano locale e su un quotidiano a tiratura nazionale.

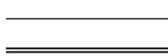
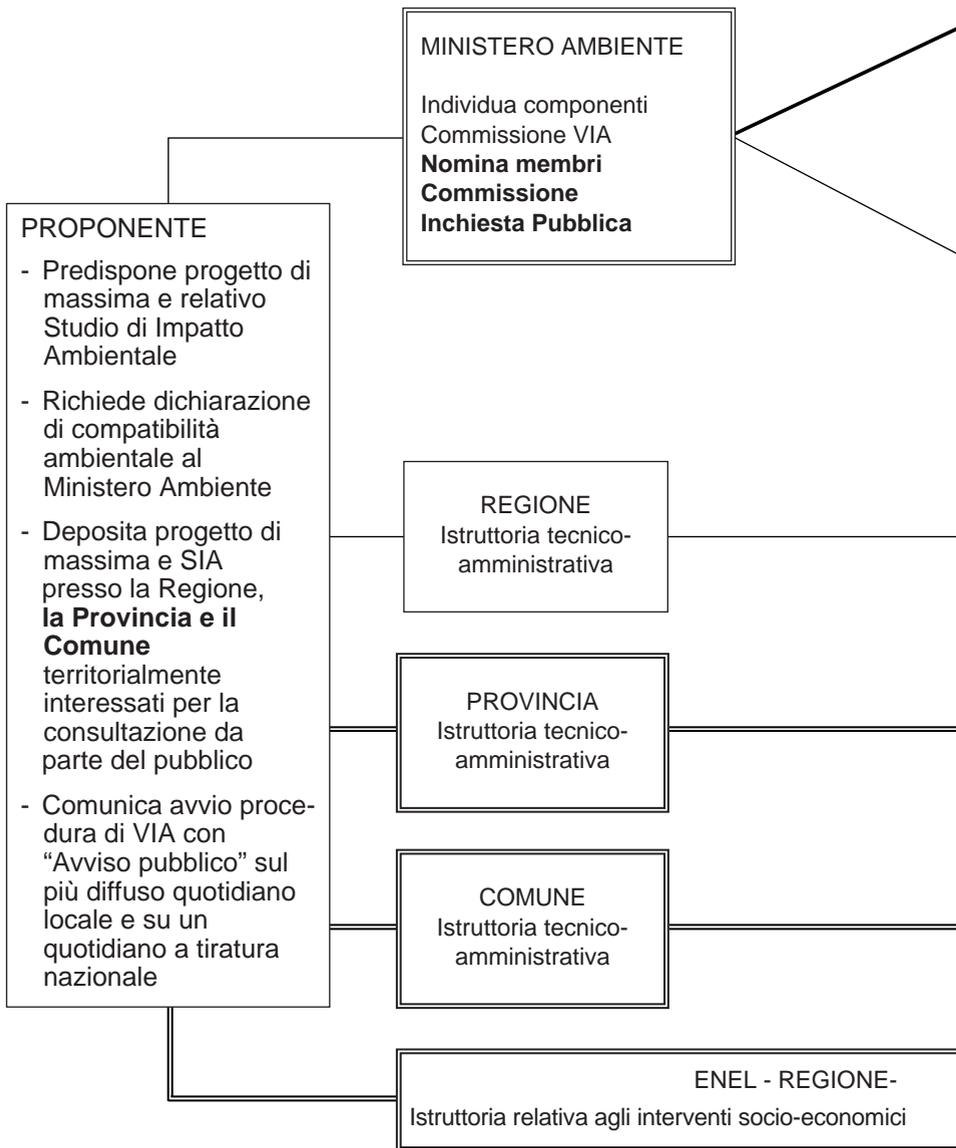
Esauriti tali adempimenti viene avviata, sia a livello ministeriale che regionale, l'istruttoria tecnico-amministrativa sulla documentazione presentata. Il Ministero dell'Ambiente si avvale per tale compito di una specifica Commissione di VIA (composta da membri di nomina ministeriale) mentre la Regione di norma si affida ai propri apparati amministrativi. Tuttavia, non sono rari i casi in cui le Regioni hanno costituito specifiche strutture *ad hoc* (non sempre espressamente definite dalla normativa statale), con caratteristiche molto flessibili, da attivare in relazione ad ogni singolo procedimento di VIA. La Regione Piemonte, ad esempio, istituisce per ogni opera da sottoporre alla VIA: a) un "gruppo di lavoro" interassessorile, composto da funzionari dell'ente scelti in relazione alle caratteristiche del progetto; b) un "tavolo di concertazione" tecnico composto da soggetti istituzionali (Comuni, Province, USSL, ecc.), al fine di raccogliere, in forma unitaria e coordinata, suggerimenti e osservazioni sulla documentazione presentata dal proponente (nel caso delle discariche, questo organismo è espressamente previsto dalla normativa statale e prende il nome di Conferenza degli Enti Locali, cfr. art. 3 bis della L. 441/87). Entrambe le istruttorie, ministeriale e regionale, si concludono con l'espressione di un parere motivato che costituisce il fondamento della pronuncia di compatibilità ambientale che viene adottata con decreto dal Ministero dell'Ambiente di concerto con il Mi-

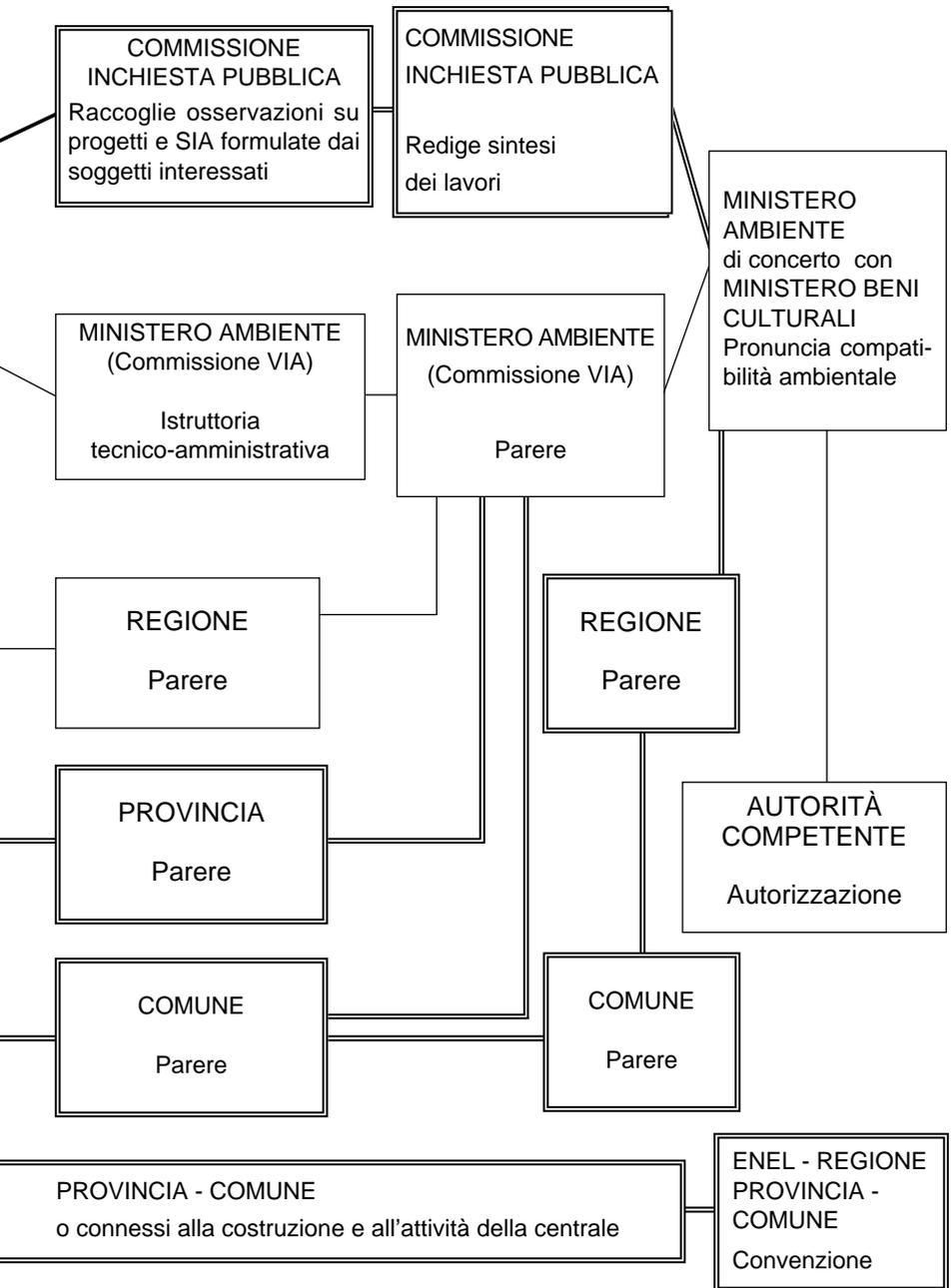
nistero per i Beni Culturali ed Ambientali. Qualora il decreto dichiara la compatibilità ambientale dell'opera, l'autorità competente rilascia l'autorizzazione alla realizzazione del progetto.

L'iter procedurale appena delineato risulta tuttavia modificato in relazione alle caratteristiche dell'opera da sottoporre alla valutazione di impatto ambientale. Il DPCM del 27 dicembre 1988, ad esempio, norma una specifica (e più complessa) procedura di VIA per i progetti di centrali termoelettriche e turbogas realizzati dall'Enel (vedi DPCM 27.12.88, Allegato IV).

Innanzitutto, il progetto dell'opera (e relativo SIA) predisposto dal proponente viene depositato anche presso il Comune e la Provincia sul cui territorio si ipotizza di localizzare l'impianto. Inoltre, Provincia e Comune sono chiamati formalmente ad esprimere un parere motivato, quale contributo all'istruttoria tecnico-amministrativa svolta dalla Commissione di VIA ministeriale (nel cui seno operano, a differenza che nella procedura ordinaria, anche esperti nominati dalla Regione). La pronuncia di compatibilità ambientale adottata con decreto dal Ministero dell'Ambiente di concerto con il Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali, si fonda sui pareri della Commissione Ministeriale, della Regione e sugli esiti dell'Inchiesta Pubblica. Quest'ultimo adempimento, previsto per le centrali termoelettriche e turbogas, è realizzato al fine di raccogliere "memorie scritte inerenti l'installazione della centrale sul sito proposto e le sue conseguenze sul piano ambientale" da parte di "chiunque ne abbia interesse" (art.7 Allegato IV, DPCM 27.12.88). Tale lavoro viene svolto, entro termini prefissati, da una Commissione di Inchiesta Pubblica, con sede nel Comune ove è localizzata la centrale, nominata dal Ministero dell'Ambiente, composta da 6 esperti (tre designati dal Ministro stesso, ed uno rispettivamente da Comune, Provincia e Regione) e presieduta da un magistrato del Consiglio di Stato. Il risultato finale della Commissione di Inchiesta Pubblica consiste in un documento, redatto dal presidente della stessa, contenente una sintesi dei lavori svolti e delle memorie presentate.

Infine, l'ultimo adempimento specifico, previsto esclusivamente per la procedura di VIA relativa alle centrali termoelettriche e turbogas, è costituito dalla stipulazione di una convenzione tra il soggetto proponente (l'Enel) e gli enti territoriali (Regione, Provincia e Comune). Tale convenzione, i cui lavori preparatori si svolgono in parallelo all'istruttoria tecnico-amministrativa, tende principalmente a definire gli oneri a carico dell'Enel per la realizzazione di "interventi socio-economici connessi con la costruzione e l'esercizio della centrale" (art.9, Allegato IV). In altre parole, la convenzione individua una serie di azioni e di interventi (il cui impegno finanziario ricade sull'Enel) volti a mitigare l'impatto sociale ed ambientale sulla comunità locale legati alla realizzazione di una centrale termoelettrica o turbogas.







# Riferimenti bibliografici

Alberti, M. et al., *La valutazione di impatto ambientale. Istruzioni per l'uso*. Milano: F. Angeli, 1989.

Amy, D., *The Politics of Environmental Mediation*. New York: Columbia University Press, 1987.

Ascher, F., *Les principes du nouvel urbanisme*, in «Società e Territorio», Giugno 1993, pp. 119-126.

Bagnasco A., Trigilia C., *Il paradosso della Regione: regolazione economica e rappresentanza degli interessi*, in ISR-CNR, Regioni ed enti locali. *Il ruolo regionale di coordinamento degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 1992.

Bellenger, L., *La négociation*. Parigi: PUF «Que sais-je?», 1992.

Bingham, G., *Resolving Environmental Disputes. A Decade of Experience*. Washington: The Conservation Found, 1986.

Choay, F., *L'urbanisme, utopies et réalités: une anthologie*. Parigi: Seuil, 1965.

Clemente, G.F., *Analisi comparata della normativa di VIA e del quadro istituzionale di riferimento nei principali paesi della CEE e negli USA*, in «Energia e Materie Prime», 1991, n. 78.

Chiapponi, M., *La mediazione ambientale: problemi e prospettive*, in «L'impresa ambiente», n. 4, 1990, pp. 44-47.

DFJP/OFAT, *Etudes relatives à la loi sur l'aménagement du territoire*. Berna: OFAT, 1981

Desideri C., *Regioni ed emergenze ambientali*, Bologna: Il Mulino, 1993.

Dupont, C., *La négociation: conduite, théorie, applications*. Parigi: Dalloz, 1990.

Elster, J., *Argomentare e negoziare*. Milano: Anabasi, 1993.

Ewald, F., *L'Etat providence*. Parigi: Grasset, 1986.

Fietkau, H.-J. e Weidner, H., *Mediations-verfahren in der Umweltpolitik. Erfahrungen im der Bundesrepublik Deutschland*, in "Aus Politik und Zeitgeschichte", 1992, pp. 24-34.

Fihuat, *Des rôles en changement pour les secteurs privé et public en matière d'urbanisme. Documents du congrès international tenu à Chiba (Japon)*. L'Aia: Fihuat, 1989.

Fisher, R. e Ury W., *Getting to Yes. Negotiating Agreement Without Giving In*, Penguin Books, 1983.

Frank, A.G., *Sul sottosviluppo capitalistico*. Milano: Jaca Books, 1971.

Gambino, R., *Il caso della centrale nucleare di Trino Vercellese*, in G. Pavoni, F. Bianchi (a cura di), *Valutazione di impatto ambientale. Criteri, strumenti ed esperienze*. Rimini: Maggioli, 1990.

Giannini M.S., *Il pubblico potere*, Bologna: Il Mulino, 1986.

Greco, N., *Processi decisionali e tutela ambientale*, Milano, F. Angeli, 1992.

Greco, N., *La procedura di valutazione di impatto ambientale in Italia: modernità o ambiguità?*, in «Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», 1994, n.1.

Lewansky, R., *La politica ambientale*, in Dente, B. (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*. Bologna: Il Mulino, 1990, pp. 281-314.

Lewansky, R., *La negoziazione può rimuovere l'opposizione ambientale*, in "L'impresa ambiente", 1991, n. 5, pp. 26-30.

Lewansky, R., *La mediazione nei conflitti ambientali*, 1994 paper in via di pubblicazione.

McMahon, G., Susskind, L., Tohn, E., Rolley, S. e Rustin, J., *Reframing the rationale for downtown linkage programs: new approaches to negotiated development*. Cambridge, Mass.: Program on negotiation, Harvard Law School, 1986.

Merloni, F., Fratta, G., Salerno, G., *La ripartizione delle competenze tra Regioni ed enti locali e l'individuazione degli interessi di dimensione regionale nella legislazione statale di settore*, in ISR-CNR, Regioni ed enti locali. *Il ruolo regionale di coordinamento degli enti locali*, Milano: Giuffrè, 1992.

Moore, Ch. W., *The Mediation Process. Pratical Strategies for Resolving Conflicts*. San Francisco-London: Jossey-Bass Publishers, 1987

Muller, P., *Les politiques publiques*. Parigi: PUF «Que sais-je?», 1990.

Osborne D., Gaebler T., *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Plume, New York, 1992.

Pavoni, G. e Bianchi, F. (a cura di), *Valutazione di impatto ambientale. Criteri, strumenti ed esperienze*. Rimini: Maggioli, 1990.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma, Poligrafico dello Stato, 1993.

Raiffa, H., *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge Mass.: Harvard University Press, 1982.

Rey, M., *La gestion du processus de consultation et de décision: un nouvel enjeu en aménagement du territoire*, 1991, Disp 105, 3-7.

Rizzato, P., *Modelli decisionali nella valutazione di impatto ambientale*, in «Economia & Ambiente», 1991, n. 3.

Rostow, W., *Gli studi dello sviluppo economico*. Torino: Einaudi, 1962.

Rowels, S., *Urban planning as professional mediation of territorial politics*, in «Environment and Planning», 1, 1983, 139-162.

Ruegg, J., *Les intérêts des particuliers: l'essence de l'aménagement du territoire?*, Disp 94, 1988, 5-9.

Ruegg, J., *Médiation des conflits d'utilisation du sol et aménagement post-moderne*, Disp 106, 1991, 28-33.

Ruegg, J.; Mettan, N.; Vadoz, L. (a cura di), *La négociation*. Losanna: Presses polytechniques et universitaires romandes, 1992.

Sachs, I., *Initiation à l'écodéveloppement*, Parigi, Ed. Ouvrières, 1981.

Salanitro, U., *L'"environmental mediation" negli Usa: uno strumento alternativo per la risoluzione dei conflitti ambientali?*, in "Rivista giuridica dell'ambiente", n.2, 1991, pp. 229-275.

Sfez, L., *Critique de la décision*. Parigi: A. Colin, 1974.

Striegnitz, M., *Consensual Approaches to Solving Clean-up Issues*, in *Innovative Approaches to Siting of Waste Management Facilities*, Pittsburgh, Air & Waste Management Association, pp. 141-153, 1992.

Susskind, L. e Cruickshank, J., *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York: Basic Books, 1987.

Sutcliffe, A., *Toward the planned city*. Oxford: Blackwell, 1981.

Tanquerel, T., *Modalités d'intervention du public dans les choix d'aménagement: le point de vue du droit*, in Ruegg et al. 1992, 59-78.

Vecchi, G., *Superare il rifiuto. Conflitti ambientali e capacità decisionale: esperienze straniere di management dei processi di localizzazione di infrastrutture "socialmente indesiderate"*, in «Il nuovo governo locale», n.2, 1992, pp. 101-127.

Veuve, L., *De la technique de l'art à l'art de la technique*. Losanna: EPFL (mimeo), 1986.

Veuve, L., *Les éléments d'un nouvel urbanisme: le projet et sa mise en oeuvre*. Losanna: CEAT (mimeo), 1992.

Viale, G., *Un mondo usa e getta. La civiltà dei rifiuti e i rifiuti dell'umanità*. Milano: Feltrinelli, 1994.

Watzlawick, P., Weakland, J. e Fish, R., *Changements: paradoxes et psychothérapie*, Parigi, Seuil, 1975.

Weidner, H., *Der Verhandelnde Staat. Minderung von Volkzugskonflikten durch Mediationverfahren*, in "Annuaire Suisse de Science Politique", 1993, pp. 225-244.

Zeppetella, A.; Bresso, M. e Gamba, G., *Valutazione ambientale e processi di decisione*. Roma: La Nuova Italia Scientifica, 1992.

Piemonte, collana di studi dell'Ires, Istituto Ricerche Economico-Sociali del Piemonte:

1. I trent'anni dell'Ires, *evoluzione economica, sociale e territoriale del Piemonte*
2. Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1988
3. Dossier auto, *l'industria automobilistica italiana verso le nuove sfide*
4. Progetto Po, *tutela e valorizzazione del fiume in Piemonte*
5. L'occupazione femminile, *dal declino alla crescita, problemi risolti, soluzioni problematiche*
6. Mercurio e le muse, *analisi economica del settore dello spettacolo dal vivo in Piemonte*
7. Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1989
8. Il lavoro dopo la crisi, *politiche di assunzione nell'industria a fine anni '80*
9. L'industria della ricerca, *i produttori di conoscenze tecnologiche per l'innovazione industriale*
10. Progettare la città e il territorio, *una rassegna critica di 100 progetti per Torino e il Piemonte*
11. Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1990
12. Atlante socio-economico del Piemonte, *rappresentazioni tematiche di una regione complessa*
13. Da indotto a sistema, *la produzione di componenti nell'industria automobilistica*
14. Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1991
15. Uguali e diversi, *il mondo culturale, le reti di rapporti, i lavori degli immigrati non europei a Torino*
16. Dalla casa alla residenza, *un'analisi della struttura familiare ed abitativa in Piemonte*
17. Rumore, *atteggiamenti verso gli immigrati stranieri*
18. La viticoltura piemontese tra declino e rinnovamento, *la sfida degli anni '90*
19. Una trama difficile, *strategie di sopravvivenza del settore tessile-abbigliamento in una regione avanzata*
20. Relazione sulla situazione economica sociale e territoriale del Piemonte 1992
21. Uscire dal labirinto, *studi per l'attuazione della riforma delle autonomie in Piemonte*
22. Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1993
23. Le chiavi della città, *politiche per gli immigrati a Torino e Lione*
24. Reti, *telecomunicazioni in Piemonte*
25. Imprenditori si diventa. *Cento nuove imprese nel Piemonte degli anni '90: i protagonisti*