

documentAZIONE

# LA DEMOCRAZIA ALLA PROVA DEI CONFLITTI AMBIENTALI

A CURA DI GIOVANNI RUOCO E MARIANNA STORI



# LA DEMOCRAZIA ALLA PROVA DEI CONFLITTI AMBIENTALI

a cura di Giovanni Ruocco e Marianna Stori

©Copyright 2016, Associazione A Sud – CDCA (Centro Documentazione Conflitti Ambientali)

Tutti i diritti sono riservati. È vietata la riproduzione anche parziale del testo, mentre ne è permessa la diffusione e circolazione gratuita, indicandone autori ed editori.

Associazione A Sud – Ecologia e Cooperazione ONLUS  
Piazzale del Giardino Zoologico 2, 00197 Roma  
www.asud.net – www.cdca.it

Prima edizione aprile 2016  
ISBN 978-88-940714-5-0

Il volume raccoglie i contributi presentati al seminario *La democrazia alla prova dei conflitti ambientali*, organizzato dall'associazione A Sud, dal Centro di Documentazione sui Conflitti Ambientali e dal Dipartimento di Scienze Politiche, il 29 aprile 2015, presso la Sapienza Università di Roma.

#### **Curatori**

Giovanni Ruocco – Dipartimento di Scienze Politiche, Università Sapienza di Roma  
Marianna Stori – CDCA (Centro Documentazione Conflitti Ambientali)

#### **Coordinamento editoriale**

Marica Di Pierri – CDCA (Centro Documentazione Conflitti Ambientali)

#### **Contributors**

Hanno contribuito alla scrittura del testo: *Alessandro Beulcke, Marica Di Pierri, Pietro Dommarco, Fabio Gigliani, Renato Grimaldi, Giovanni Moro, Giorgio Nebbia, Giovanni Ruocco, Luca Scuccimarra, Marianna Stori*

#### **Credits**

Progetto Grafico: Lucia Sinibaldi

La foto di copertina è stata scattata dal fotografo **Marco Merlini** durante la manifestazione svoltasi a Roma, nell'ambito della *Global Climate March*, il 29 novembre 2015. Ringraziamo l'autore per questo dono.

Le foto inserite nell'insero fotografico sono state realizzate dagli allievi della Scuola di Fotogiornalismo dell'ISFCI all'interno del progetto Underground, realizzato in collaborazione con l'Associazione A Sud e il CDCA (Centro Documentazione Conflitti Ambientali) <http://www.italiaunderground.it>

I credits delle singole foto sono indicati a margine di ogni scatto.

*Questo libro è stampato su carta proveniente da foreste gestite in maniera sostenibile e responsabile.*

# /INDICE

<b>Prefazione</b>	
Alle origini dei conflitti ambientali: i diritti in gioco <i>di Giorgio Nebbia</i>	5
<b>Introduzione</b>	
Comprendere i conflitti ambientali. Dall'attivismo sociale alla Citizen-Science <i>di Marianna Stori</i>	15
Vizio o virtù? Considerazioni introduttive sui conflitti ambientali (in Italia) <i>di Giovanni Ruocco</i>	19
<b>La democrazia alla prova dei conflitti ambientali</b>	
Risorse, giustizia, potere. Appunti per un vocabolario del "conflitto ambientale" <i>di Luca Scuccimarra</i>	29
Conflitti ambientali: per una sintomatologia dell'insostenibilità <i>di Marica Di Pierri</i>	43
Tra cittadinanza attiva e democrazia partecipativa <i>di Giovanni Moro</i>	55
Il ruolo del diritto nei conflitti ambientali <i>di Fabio Giglioni</i>	71
Nimby 2.0: il Nimby è diventato globale <i>di Alessandro Beulcke</i>	81
La sostenibilità? O è trasversale o non è <i>di Renato Grimaldi</i>	89
Territori e normative in materia energetica: cronaca di un conflitto <i>di Pietro Dommarco</i>	99
<b>Gli autori</b>	107
<b>Piccolo atlante fotografico</b>	111



# /LEGENDA

Con l'acronimo ***Nimby (Not in my backyard - Non nel mio cortile)*** si definiscono, con accezione tendenzialmente negativa, le forme di opposizione locale alla produzione di un'opera, di solito di natura pubblica, non in generale, ma in quel determinato territorio.

Con l'acronimo ***Nimto (Not in my terms of office – Non nel mio mandato elettorale)*** si vuole individuare e stigmatizzare la tendenza dei governanti locali a non farsi carico di decisioni con un forte impatto sul territorio, favorendone il rinvio ad un momento successivo alla scadenza del loro mandato.

# /ALLE ORIGINI DEI CONFLITTI AMBIENTALI: I DIRITTI IN GIOCO

di Giorgio Nebbia\*

I conflitti ambientali hanno quattro principali soggetti. Il primo, che chiamerò l'“inquinatore”, nel suo operare provoca nell'ambiente delle modificazioni che danneggiano un secondo soggetto, l'“inquinato”; questi entra in conflitto con l'inquinatore per difendere i propri diritti ed eliminare il danno; un terzo soggetto è “lo Stato” che dovrebbe, per definizione, operare *pro bono publico* e difendere i diritti dei cittadini; un quarto è rappresentato dagli “scienziati”, cioè da coloro che possiedono le conoscenze per identificare le forme e le fonti di alterazione dell'ambiente e informare gli altri soggetti del conflitto.

A parte situazioni criminali, l'inquinatore opera, oltre che per il proprio profitto, teoricamente anche nell'interesse dell'economia del paese, per fabbricare cose utili e per assicurare occupazione e salario ai lavoratori. In questa categoria rientrano coloro che producono merci e servizi; il produttore di merci trasforma risorse naturali come minerali o materie agricole e forestali in cose utili, ferro, olio, macchinari. Per inevitabili leggi chimiche, in tale trasformazione si generano delle scorie e dei rifiuti, di cui l'inquinatore deve liberarsi immettendole in uno dei corpi riceventi ambientali, alterandone negativamente la qualità. Da tali alterazioni nascono i danni all'inquinato. Nella categoria degli “inquinatori” rientrano anche coloro che assicurano servizi come trasporti e mobilità, strutture ricreative e sportive, edilizia, la cui realizzazione comporta il danneggiamento o la distruzione di beni per lo più collettivi, come boschi o dune, o provoca erosione del suolo o alterazione del corso dei fiumi, ecc.

Ma l'inquinatore può anche essere il “consumatore” di merci e servizi, chi mangia alimenti e chi si muove bruciando benzina o gasolio in

una automobile, perché il suo operare genera anch'esso residui e rifiuti che vengono immessi nell'ambiente e danneggiano qualcun altro, che può essere lui stesso (per esempio quando respira l'aria inquinata dalla propria automobile). In questo caso il conflitto ambientale vede nella stessa persona inquinatore e inquinato. È il caso appunto dei mezzi di trasporto: la combustione del carburante nei motori degli autoveicoli assicura il servizio mobilità all'inquinatore, ma immette nell'aria varie sostanze – gas come ossido di carbonio e ossidi di azoto, idrocarburi cancerogeni e polveri, ecc. – alcune delle quali dannose a chi respira l'aria circostante, l'inquinato, e, prima o poi, anche allo stesso inquinatore. Senza contare le emissioni di anidride carbonica, che non è tossica ma contribuisce alle modificazioni climatiche, le quali danneggiano lo stesso soggetto che l'ha emessa.

Il conflitto nasce quando l'inquinato – sostenuto ed aiutato eventualmente da gruppi o associazioni o movimenti chiamati di volta in volta ecologisti, ambientalisti, verdi, ecc. – si contrappone all'inquinatore chiedendogli di far cessare l'inquinamento; nasce quindi da uno scontro di diritti, quello dell'inquinatore che ha il diritto di produrre beni, e quello dell'inquinato che ha diritto di vivere in buona salute e di non essere disturbato. Si può immaginare uno di questi conflitti ambientali, ispirandosi al celebre libro *Wealth and Welfare* (1912), dell'economista inglese Arthur Cecil Pigou.

In un paese c'è un vignaiolo che coltiva la sua vigna, produce uva e la vende guadagnando, diciamo, cento lire all'anno. Un giorno vicino alla sua vigna si installa una fabbrica di scarpe che, nel suo legittimo operare, immette nell'aria dei fumi; questi ricadono sulla vigna e di conseguenza la produzione di uva diminuisce e il guadagno del vignaiolo scende a 50 lire all'anno.

Il vignaiolo, l'inquinato (magari con l'aiuto di qualche Legambiente o WWF locale), si rivolge al proprietario della fabbrica, l'inquinatore, e chiede giustizia. A questo punto possono succedere varie cose. L'inquinatore dà all'inquinato 50 lire all'anno; l'inquinato ha lo stesso reddito che aveva prima ed è contento. L'inquinatore continua ad inquinare, ma deve recuperare le 50 lire all'anno versate all'inquinato e per far ciò deve aumentare il prezzo delle scarpe. Un numero minore di acquirenti può comprare le più costose scarpe, l'inquinatore ne vende di meno ed è costretto a ridurre la produzione e a licenziare una parte degli operai. Gli operai licenziati chiedono giustizia e si rivolgono allo Stato, quello

che ho prima indicato come il terzo soggetto dei conflitti ambientali.

Lo Stato, a questo punto, può fare varie cose. La prima è dare ogni anno 50 lire al fabbricante che può così vendere scarpe a basso prezzo, produrle come prima, e assumere di nuovo gli operai. Sono contenti il vignaiolo, il fabbricante, gli acquirenti di scarpe e gli operai. Lo Stato trae i 50 euro dalle tasse e ciascun membro della collettività paga per la soluzione del conflitto. A dire la verità con questa soluzione continua ad essere inquinata “la natura”, cioè l’aria respirata da tutti i membri della collettività i quali, oltre a pagare le tasse per la soluzione del conflitto ambientale, possono anche ammalarsi per l’inquinamento.

Oppure lo Stato può ricorrere a divieti: l’inquinatore non può emettere una quantità di fumi superiore a un certo limite in modo da assicurare al vignaiolo la produzione di uva come prima dell’insediamento della fabbrica. A questo punto il fabbricante di scarpe può comprare un filtro che abbate i fumi ma che costa 50 lire. Il vignaiolo è contento, il venditore di filtri è contento, anche “la natura” è contenta, ma il fabbricante deve recuperare le 50 lire spese per il filtro e qui si ritorna alla situazione di prima. Ci sono naturalmente altre alternative come il trasferimento del fabbricante di scarpe in un’altra località, nel qual caso, per dirla in termini moderni, il divieto di inquinamento, generato dal conflitto, può diventare strumento di pianificazione territoriale.

Per farla breve, il racconto conferma che i conflitti ambientali nascono dalla contrapposizione di diritti: il diritto dell’inquinatore di operare e il diritto dell’inquinato di respirare aria pulita, di bere acqua non contaminata e di vivere in un ambiente decente. Ciascuno di questi diritti richiede una precisazione di che cosa significa “aria pulita”, “acqua non contaminata” e “ambiente decente”, cioè una precisazione di “valori” che possono variare da paese a paese e da un periodo storico all’altro, valori che in parte dipendono da sensazioni individuali (il diritto di sentire cantare gli uccelli nel cielo), in parte possono essere misurati con analisi chimiche o fisiche (massima concentrazione di una certa sostanza chimica ammessa in una unità di peso dell’aria o dell’acqua).

Per la misura di questi valori sia l’inquinato, sia l’inquinatore ricorrono a quelli che ho chiamato “scienziati”, persone che conoscono i rapporti fra causa ed effetto, la provenienza degli agenti inquinanti e che sanno misurarne le quantità. Alcuni scienziati aiutano l’inquinato a riconoscere chi viola i suoi diritti e a difendersi; altri aiutano l’inquinatore spiegando che l’inquinamento non arreca poi così grande danno all’in-

quinato, che le malattie lamentate dall'inquinato hanno origini diverse dall'inquinamento provocato dal suo cliente, ecc<sup>1</sup>.

Il raccontino del conflitto fra il vignaiolo e il fabbricante di scarpe, ispirato al libro del celebre studioso di economia pubblica, mostra che i conflitti ambientali nascono per questioni di soldi: l'inquinatore vuole guadagnare di più evitando i filtri e l'inquinato non vuole spendere soldi per curare le malattie o i danni provocati dall'aria o dall'acqua inquinata. Alcuni esempi di conflitti ambientali italiani permettono di riconoscere i protagonisti prima elencati.

Cominciamo con il conflitto contro la fabbrica di coloranti ACNA di Cengio, in provincia di Savona. La fabbrica, nata agli inizi del Novecento per produrre esplosivi e coloranti, si trova in Liguria, in un paese della provincia di Savona al confine con il Piemonte, lungo il corso del fiume Bormida che nasce in territorio ligure e scende, verso nord, fino a confluire nel Tanaro vicino Alessandria. Fin dal suo insediamento la fabbrica scaricava i liquidi residui delle numerose lavorazioni chimiche nel fiume Bormida; nei primi decenni del Novecento i contadini, che avevano i campi lungo il fiume e ne usavano le acque per l'irrigazione, hanno osservato danni alle coltivazioni e la stessa acqua potabile risultava inquinata da residui industriali. Sono partite così numerose denunce, per iniziativa delle organizzazioni degli agricoltori, cui sono seguiti numerosi processi. La protesta all'inizio non era tanto di natura ecologica, ma chiedeva piuttosto che cessasse un danno alle rese delle coltivazioni. Si può quindi dire che in questo conflitto non era in gioco l'interesse generale o quello della natura; si trattava di una situazione che, in tempi recenti, sarebbe stata indicata con l'acronimo *Nimby* (su tale situazione si veda l'utile saggio di Alessandro Beulcke in questo libro); gli inquinati infatti probabilmente non avrebbero mosso un dito se l'inquinamento avesse riguardato un fiume vicino.

Soltanto lentamente, a partire dagli anni Settanta del Novecento, è nato un vero e proprio movimento di lotta popolare contro l'ACNA, col ricorso allo Stato, supposto portatore e difensore dei diritti di tutti. Il movimento per la difesa del Bormida ha incontrato vari ostacoli. In

.....

1 Un precursore degli "scienziati degli inquinatori" è stato il dott. Andrew Ure, il chimico ottocentesco inglese, autore del libro *La filosofia delle manifatture*, a cui Carlo Marx dedica, nel *Capitale*, alcune sferzanti pagine.

primo luogo una ovvia opposizione dell'industria, davanti al pericolo di dover spendere dei soldi per filtri o depuratori e quindi di guadagnare di meno. L'inquinatore ha avuto buon gioco nell'ottenere la solidarietà dei lavoratori minacciati di licenziamento nel caso in cui le nuove spese per la depurazione costringessero a chiudere la fabbrica. Per i lavoratori, loro stessi esposti, con le loro famiglie, all'inquinamento della fabbrica, la sopravvivenza della stessa rappresentava anche la conservazione del posto di lavoro. Il conflitto è stato risolto alcuni anni dopo con la chiusura dello stabilimento di Cengio, anche se è rimasto irrisolto il potenziale pericolo di fuoriuscita di sostanze inquinanti dal deposito di scorie solide ancora esistente<sup>2</sup>.

Un secondo conflitto riguarda lo stabilimento Caffaro di Brescia, antica fabbrica di pesticidi, soda-cloro e derivati del cloro fra cui i tossici PCB (vari bifenili policlorurati di grande successo commerciale e presto rivelatisi cancerogeni). La società Caffaro è stata una delle prime a produrre per via elettrolitica il cloro, considerato dapprima utile agente disinfettante e sbiancante; col passare del tempo si è visto che alcuni derivati del cloro avevano effetti nocivi e ne doveva essere vietato l'uso e la produzione. Il conflitto contro "il cloro" si è avuto in seguito alla scoperta, negli anni Sessanta e Settanta del Novecento, che, per reazione fra cloro e sostanze organiche, si formano "diossine", molecole di policloro-dibenzodiossine e policloro-diobenzofurani. Da allora la ricerca sulle diossine e sui PCB ha svelato la loro diffusione e pericolosità; sono iniziate indagini sistematiche sulla distribuzione nell'ambiente di tali diossine e ne è nato un movimento di protesta il quale ha svelato che la società Caffaro per decenni aveva scaricato PCB e diossine, oltre che altri prodotti velenosi, nell'ambiente, nelle acque e addirittura sui prati e pascoli vicini, divenuti inaccessibili a fini utili.

I conflitti relativi alle "diossine" hanno portato importanti effetti positivi; la crescita delle conoscenze scientifiche su sostanze in precedenza poco note; l'emanazione, a livello europeo e italiano, di norme che impongono di non superare limiti massimi di concentrazione delle diossine e dei PCB nei prodotti alimentari, nel suolo e nelle acque. Adirittura è stata messa in discussione tutta la filiera del cloro; la produ-

.....  
2 Di questo conflitto esiste una delle poche storie dettagliate, contenuta nel libro di P. P. Poggio, *Una storia ad alto rischio*, Torino, Abele, 1996.

zione e l'uso dei PCB sono stati vietati; è stata riconosciuta la presenza di diossine nelle reazioni che si svolgono negli inceneritori di rifiuti, in operazioni metallurgiche o in processi chimici in presenza di cloro, nei trattamenti con cloro degli scarichi liquidi delle cartiere o nella depurazione delle acque.

Un terzo importante conflitto contro imprese inquinanti ha riguardato la produzione di amianto. Questo minerale fibroso, di cui esisteva una importante cava in provincia di Torino, è stato utilizzato, a partire dai primi anni del Novecento, per la preparazione di tessuti per indumenti resistenti al fuoco e per oggetti (tubi, lastre, vasche) di amianto-cemento, resistenti agli acidi e con buone proprietà di isolamento termico e acustico. La principale società produttrice, Eternit, di origine svizzera, ha costruito vari stabilimenti, il più importante dei quali ad Alessandria. Dagli anni Venti del Novecento alcuni scienziati avevano denunciato la comparsa di tumori alle vie respiratorie nelle persone che inalavano le minutissime fibre di amianto durante la sua lavorazione e il suo uso, ma la denuncia non ha avuto ascolto, davanti al successo commerciale dei prodotti a base di questo minerale; fino a quando il numero di malati per asbestosi si è fatto così grande da imporre il divieto di estrazione, manipolazione e uso di manufatti contenenti amianto e la chiusura dei relativi stabilimenti italiani.

I tumori da amianto, come in generale tutti i tumori, si manifestano anni dopo la causa scatenante, per cui le denunce di operai e dei loro familiari esposti hanno cominciato a farsi concrete a partire dagli anni Sessanta; malati e morti per amianto, che continuano ancora adesso, hanno indotto lo Stato a chiudere le fabbriche e la magistratura a denunciare i proprietari della Eternit per ottenere un indennizzo per i danneggiati. È ancora in corso un lungo processo in cui si sono manifestati tutti i protagonisti del conflitto, gli inquinatori, gli inquinati, gli "scienziati" che minimizzano o escludono le responsabilità degli inquinatori e quelli che sostengono i diritti degli inquinati<sup>3</sup>.

.....

3     Dettagli del conflitto e dei processi si trovano nel libro di B. Tartaglione, L. Balza, *Ambiente Delitto Perfetto*, 2<sup>a</sup> edizione, Alessandria, Medicina Democratica, Sezione Provinciale di Alessandria, 2016. L'associazione Medicina Democratica, nel sito della sua sede centrale: <http://www.medicinademocratica.org/> e della sezione di Alessandria: <http://medicinademocraticaalexandria.blogspot.it/>, mette in rete la documentazione di numerosi conflitti ambientali e dei relativi processi.

I casi dell'ACNA, della Caffaro e dell'Eternit (ma quelli simili sono stati molto più numerosi) si riferiscono a conflitti degli inquinati contro fabbriche funzionanti e inquinanti, con l'obiettivo di ottenere l'eliminazione del danno o la loro chiusura. Altri conflitti ambientali sono nati in seguito ad incidenti, come quello verificatosi nel 1976 nella fabbrica Icmesa di Meda, una cittadina a nord di Milano. Questa fabbrica di prodotti chimici è stata in funzione per anni senza che nessuno trovasse niente da ridire e senza che nessuno sapesse che cosa stava producendo, come avviene per la quasi totalità delle industrie in Italia e nel mondo. Per un difetto in un serbatoio si verificò un surriscaldamento che provocò una reazione chimica anomala, in seguito alla quale venne immessa nell'aria una miscela di polveri contenenti, fra l'altro, alcuni chilogrammi della più tossica delle varie cloro dibenzodiossine già ricordate, la diossina. Questa "nube" di polveri ricadde sul territorio della vicina cittadina di Seveso; per il contatto con la diossina morirono molti animali e sulla pelle di varie persone, anche bambini, si formarono delle pustole. La popolazione, sostenuta da varie associazioni ambientaliste, protestò e ottenne la chiusura della fabbrica<sup>4</sup>.

Un caso di conflitto simile a quello di Seveso si è verificato a Manfredonia, in provincia di Foggia. Anche in questo caso l'attività di una fabbrica di prodotti chimici era rimasta sostanzialmente un fatto locale fino al settembre 1976 quando, pochi mesi dopo l'incidente di Seveso, per difetti in un impianto, una decina di tonnellate di composti di arsenico sono fuoriuscite nell'aria, ricadendo al suolo. L'incidente ha assunto rilevanza nazionale e le proteste della popolazione hanno portato alla chiusura dello stabilimento<sup>5</sup>. Un aspetto di qualche interesse è la protesta condotta da alcune cittadine di Manfredonia che hanno citato lo Stato italiano davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, perché non erano state avvisate della pericolosità della fabbrica, in violazione

.....

4 Su "Seveso" ci sono stati processi, inchieste parlamentari e sono stati scritti vari libri; uno di questi, pubblicato da L. Conti, *Visto da Seveso. L'evento straordinario e l'ordinaria amministrazione*, Milano, Feltrinelli, 1977, offre una delle più vivaci documentazioni del conflitto. Esisteva anche un archivio raccolto da uno speciale "Ufficio" governativo, ma non so dove si trovi.

5 Sulla dinamica di questo conflitto si veda M. G. Rienzo (a cura di), *Manfredonia: industria o ambiente? Per la composizione di un conflitto*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2005.



delle leggi italiane ed europee; tali norme sono generalmente disattese perché le informazioni sulle attività dannose restano in possesso delle autorità pubbliche e non sono divulgate alla popolazione circostante. Nella causa intentata dalle “signore di Manfredonia”, la Corte Europea ha condannato lo Stato italiano ad un risarcimento finanziario.

Oltre ai conflitti contro gli inquinatori, esistono conflitti contro i costruttori di opere che possono danneggiare l'ambiente; in questi casi la protesta può non partire dai potenziali danneggiati ma da portatori di interessi collettivi, come è avvenuto nei conflitti contro le centrali nucleari. A partire dagli anni Sessanta del Novecento è cominciata in vari paesi la costruzione di centrali nucleari, in genere di modeste dimensioni, di cui tre anche in Italia. La protesta contro queste centrali dapprima è stata limitata; a partire dagli anni Settanta, dopo la prima crisi petrolifera, in Italia sono stati avviati programmi di costruzione di nuovi impianti nucleari, sostenuti da potenti interessi: industrie italiane e straniere, organizzazioni di ricerca nucleare e imprese elettriche. A mano a mano che si diffondevano le conoscenze sui potenziali pericoli di tali centrali, soprattutto di rilascio di sostanze radioattive, durante il normale funzionamento o in seguito a possibili incidenti, con danni per gli abitanti delle località in cui ne era prevista l'installazione, i potenziali futuri inquinati hanno organizzato dei conflitti per impedirne la costruzione. Associazioni ambientaliste e anche “scienziati” antinucleari hanno diffuso le informazioni che giustificavano la protesta, la quale ha ricevuto nuove motivazioni dopo il primo incidente nucleare grave negli Stati Uniti, alla centrale di Three Mile Island, nel 1979.

Lo Stato ha allora predisposto delle inchieste parlamentari; una commissione governativa, per la maggioranza costituita da “scienziati” filonucleari, ha sostenuto le ragioni dei potenziali futuri inquinati, minimizzando i pericoli delle progettate centrali nucleari, ma il conflitto è continuato e si è anzi fatto più vivace a mano a mano che proseguiva la ricerca di possibili località in cui costruire nuovi impianti; fino all'incidente alla centrale ucraina di Chernobyl (1986) che ha mostrato i pericoli associati all'energia nucleare. I programmi italiani sono stati annullati e le centrali esistenti in Italia sono state chiuse. Resta irrisolta, e fonte di altri conflitti, la scelta della località in cui seppellire le scorie radioattive residue delle attività passate, ancora depositate in Italia.

Simili conflitti a proposito di opere considerate inutili e potenzialmente dannose all'ambiente ci sono stati nel caso della costruzione

del ponte sullo Stretto di Messina, della linea ad alta velocità Torino-Lione, delle barriere del MOSE di Venezia, e in tanti altri casi. In alcuni di questi, le opere potenzialmente dannose per l'ambiente, in genere sostenute dallo Stato in quanto presunte fonti di vantaggi economici collettivi, hanno avuto differenti sorti; alcune sono state annullate, altre sono state sospese; per altre i movimenti di protesta sono stati sconfitti.

Un capitolo a parte riguarda i conflitti animati da movimenti pacifisti, antimilitaristi, nonviolenti, contro gli armamenti, contro le bombe nucleari, anche in quanto fonti di danni ambientali (uso di diserbanti nel Vietnam, ricaduta di elementi radioattivi, uso dell'uranio impoverito, ecc.).

Quelli appena descritti sono soltanto pochi episodi di conflitti ambientali, sufficienti però a suggerire l'importanza della conoscenza dei loro caratteri e motivazioni. Per alcuni esistono abbastanza ampie documentazioni; in alcuni casi sono pubblicamente disponibili, in Internet, gli atti completi dei processi contro gli inquinatori, come per il procedimento per l'inquinamento della Laguna di Venezia<sup>6</sup>. Purtroppo però gran parte della documentazione sui conflitti ambientali è andata perduta: molte pubblicazioni delle associazioni ambientaliste sono disperse; molti gruppi ambientalisti locali o nazionali non hanno conservato i propri archivi, nonostante le raccomandazioni degli storici dell'ambiente. Il più importante archivio nazionale dei conflitti ambientali si trova oggi presso la Fondazione Luigi Micheletti MusIL di Brescia<sup>7</sup>: sarebbe auspicabile una raccolta sistematica della documentazione esistente, da cui potrebbe sorgere anche una struttura – un corso, un centro universitario? – per la discussione e la diffusione della natura e degli aspetti sociali, tecnici e giuridici dei conflitti ambientali.

Qualcosa esiste negli Stati Uniti dove essi hanno anche ispirato alcuni fortunati film come *A civil action* (1998) (su un caso di inquinamento di acque sotterranee da parte di solventi clorurati e altre sostanze

.....  
6 Nel sito [http://ivdi.it/Petrolchimico/home\\_petrolchimico.htm](http://ivdi.it/Petrolchimico/home_petrolchimico.htm) sono contenuti i resoconti stenografici del primo processo contro i responsabili del petrolchimico di Marghera, con preziose informazioni sulla dinamica del conflitto che ha visto contrapposti gli inquinatori, gli inquinati, le persone danneggiate dal lavoro in fabbrica, gli "scienziati" che sostenevano le parti contrapposte.

7 Cfr. <http://www.musilbrescia.it/documentazione/archivio/> e <http://www.industriaambiente.it/progetto/>

tossiche), *Erin Brockovich* (2000) (su un altro caso di inquinamento di acque sotterranee, da parte di cromo esavalente). Almeno quattro film – *Plutonium* (1978), *The Plutonium incident* (1980), *Silkwood* (1983) e *Pu-239* (2006) – denunciano l'esposizione di lavoratori alla radioattività in impianti di trattamento del plutonio.

C'è un ultimo aspetto che merita qualche attenzione; si è ricordato prima che "lo Stato" può difendere gli inquinati emanando norme che vietino (o limitino) l'inquinamento degli inquinatori (ad esempio fissando la massima quantità di sostanze chimiche che possono essere emesse da un camino o da una macchina, o il massimo volume di un edificio in una zona protetta). Tali norme sono fissate dai governi o dai parlamenti nei quali fanno sentire la loro voce sia gli inquinatori (per garantirsi il minimo disturbo al loro operare), sia gli inquinati (per garantirsi il minimo danno alla salute o all'ambiente). Meno noti al grande pubblico sono i conflitti che si svolgono nel processo di preparazione delle norme contro l'inquinamento o dei piani regolatori.

Per concludere, la violenza ambientale comporta elevati costi (e anche dolori) privati e pubblici e i conflitti ambientali, rivolti a diminuire tale violenza, rappresentano una forma di partecipazione civile che fa crescere le conoscenze tecnico-scientifiche dei processi produttivi, dei residui che si formano, dei depositi di scorie da bonificare, dei caratteri delle opere pubbliche e private che hanno effetti sul territorio e la natura. Tali conflitti assicurano, quindi, una crescita di cultura e di democrazia, una domanda di leggi più moderne e rispettose dei diritti e della salute delle persone, e possono essere visti con fastidio soltanto da imprese che operano esclusivamente per il massimo profitto e da governi autoritari, entrambi irrispettosi del "bene pubblico".

\***Giorgio Nebbia** è professore (ora emerito) di Merceologia all'Università di Bari, scrittore, esperto di questioni ambientali.

# /COMPRENDERE I CONFLITTI AMBIENTALI

Dall'attivismo sociale alla Citizen-Science

di Marianna Stori\*

La crisi ambientale che viviamo a livello internazionale affonda le radici nell'attuale modello di sviluppo che, oltre a richiedere un elevato consumo di risorse ambientali, giunto ben oltre il rispetto dei limiti ecologici del pianeta, ha profonde conseguenze sociali visibili nell'acuirsi delle disuguaglianze rispetto all'accesso alle risorse necessarie per la sopravvivenza e quindi nella negazione dei diritti fondamentali degli individui e delle comunità.

La stretta correlazione tra fenomeni economici, ambientali e sociali, data dalla concatenazione di cause, conseguenze ed effetti che caratterizzano tali ambiti, emerge con evidenza guardando al numero crescente di conflitti ambientali sviluppatisi a livello internazionale in questi anni. Tali conflitti scaturiscono dall'organizzazione della società civile nell'opposizione a progetti di opere pubbliche o private (infrastrutturali, energetiche, produttive, di smaltimento), considerati ambientalmente e socialmente insostenibili.

In Italia i conflitti socio-ambientali si sono sviluppati negli ultimi decenni dal nord al sud del Paese, nelle aree rurali e in quelle urbane, con cause, risorse coinvolte, effetti e risvolti differenti, ma accomunati da una forte mobilitazione della cittadinanza, la quale diventa sempre più unitaria sotto il profilo sociale, rivendicando la difesa dell'ambiente e la partecipazione della cittadinanza nella gestione dei beni comuni.

Questa pubblicazione, tratta dal seminario *La democrazia alla prova dei conflitti ambientali* (Roma, 27 aprile 2015), è frutto della volontà di lasciare traccia della produttiva collaborazione tra il Dipartimento di Scienze Politiche della Sapienza Università di Roma e il Centro di Documentazione sui Conflitti Ambientali (CDCA) – orientata alla disamina del complesso tema dei conflitti socio-ambientali e della partecipazione

democratica dei cittadini nei processi decisionali finalizzati alla gestione del territorio e delle risorse naturali – con l’ambizione di stimolare ulteriori studi e approfondimenti. Il volume riporta i contenuti del dibattito tra docenti, esperti e ricercatori sul tema, che con i loro diversi punti di vista si sono confrontati durante il seminario, di fronte ad una platea di giovani studenti affamati di nuove e attuali tematiche di dibattito e confronto all’interno dell’università. Quali sono state le ragioni ispiratrici di questa iniziativa seminariale e del successivo laboratorio *Comprendere i Conflitti Ambientali*, organizzato per gli studenti della Sapienza?

Mi preme, in primo luogo, mettere in risalto l’importanza della **collaborazione tra mondo accademico e organizzazioni della società civile**. I conflitti ambientali si ascrivono al più esteso campo della Giustizia Ambientale, nozione a cui si rifà l’omonimo movimento globale nato a partire dagli anni Ottanta. Un movimento che, come verrà illustrato nel contributo di Marica Di Pierri, prende le mosse dal concetto di giustizia ambientale teorizzato dal sociologo Robert Bullard (1987), in riferimento alla vita delle comunità Afro e Latine degli Stati Uniti, e alla diseguale distribuzione dei costi sociali e ambientali (presenza di siti di stoccaggio di rifiuti tossici, inquinamento atmosferico, etc.) tra diverse popolazioni, sulla base di differenze di classe, razza/etnia, genere, età e luogo. La giustizia ambientale, nata come “scienza della comunità”, con al centro i cittadini promotori del monitoraggio della salubrità ambientale e pubblica dei propri luoghi di “vita, lavoro e divertimento”, è divenuta infine un vero e proprio campo di studio e di ricerca grazie al lavoro, in primo luogo, di attivisti e poi di ricercatori, accademici e non.

Questa collaborazione assume una doppia valenza. Da una parte arricchisce i dati e rifinisce in strumenti e metodologia il lavoro di documentazione, informazione e ricerca sulle cause e conseguenze dei conflitti ambientali, svolto dalle organizzazioni sociali. Dall’altra, dà modo al mondo accademico di orientare la propria ricerca su problematiche puntuali, attuali e spesso sprovviste di attenzione “scientifica” e di arricchire la teoria di studio con esperienze empiriche e pratiche di ricerca e lavoro sul campo portate avanti dalle organizzazioni della società civile. Si pensi, in tal senso, all’esperienza del progetto CEE-CEC (Civil Society Engagement with Ecological Economics – Impegno della Società Civile con l’Economia Ecologica), basato su un reciproco scambio di saperi tra società civile e mondo accademico dell’Econo-

mia Ecologica<sup>1</sup>, al fine di applicarli nell'analisi delle proposte di politiche sostenibili e per la prevenzione e gestione dei conflitti ambientali. Tale sinergia ha dato vita a materiali interattivi, informativi e formativi, di vario genere nei campi dell'Economia Ecologica e dell'Ecologia Politica<sup>2</sup>. Un'ulteriore esperienza di ricerca congiunta è rappresentata dal progetto europeo EJOLT (Environmental Justice Organizations, Liabilities, and Trade – Organizzazioni per la Giustizia Ambientale, Responsabilità, Commercio e Industria), iniziativa nata con l'obiettivo di avvicinare «la scienza e la società per catalogare i conflitti inerenti la distribuzione ecologica e lavorare per affrontare le ingiustizie ambientali». Vedremo nel prosieguo del volume i risultati e gli sviluppi di tale collaborazione.

Per comprendere il valore della metodologia di ricerca e mappatura del suddetto progetto e illustrare la situazione interna al nostro paese, nel contributo di Marica Di Pierri sarà presentato il focus paese sull'Italia, su cui ha lavorato il CDCA in parallelo all'iniziativa EJAtlas: l'Atlante Italiano dei Conflitti Ambientali. Questo è nato dalla volontà di raccontare i più emblematici conflitti ambientali sul territorio italiano dagli anni '60 ad oggi, con il fine di approfondire le cause da cui sono scaturiti, le mobilitazioni che li hanno caratterizzati e li caratterizzano tuttora, e le loro conseguenze sulla percezione della questione ambientale e sulle dinamiche di gestione dei beni comuni che influenzano la trasformazione fisica e sociale del territorio.

In secondo luogo, vorrei sottolineare la volontà di affrontare il tema dei conflitti ambientali come una **lente attraverso cui analizzare gli effetti dell'insostenibilità del modello di gestione dei territori e delle risorse** e la conseguente nascita e moltiplicazione di esperienze di cittadinanza attiva e partecipazione che rivendicano il coinvolgimento nei processi decisionali su quelli che sono considerati beni comuni. Le popolazioni coinvolte in questi conflitti danno vita a nuovi processi sociali che includono un'elevata partecipazione dei cittadini, la creazione di

.....  
1 L'Economia Ecologica è un approccio transdisciplinare alla teoria economica incentrato su un forte legame tra equilibrio dell'ecosistema e benessere delle persone. Vedi Isee, International Society for an Ecological Economics <http://www.ecoeco.org>

2 L'Ecologia Politica è una disciplina che studia la radice dei conflitti sociali in termini di accesso e uso dell'ambiente. Le questioni ambientali sono affrontate attraverso la lente dei conflitti sociali, di distribuzione delle risorse e delle conoscenze.

studi scientifici, informazioni, ricerche empiriche e talvolta la produzione di proposte alternative ai progetti alla base dei conflitti. La creazione di nuovi spazi e forme di partecipazione dal basso è sintomo dell'insufficienza degli strumenti di coinvolgimento democratico esistenti e rivendica l'urgenza di rinnovamento e riorganizzazione degli spazi di inclusione democratica nel governo del territorio.

In terzo luogo, tra le ragioni motrici dell'iniziativa vorrei dare rilievo alla volontà di contribuire all'**informazione** sulla diffusione di fenomeni di conflittualità ambientale in Italia e sugli eventi che ne sono all'origine; un tema a volte poco noto, che non viene affrontato nella sua complessità nel dibattito pubblico, se non quando un evento calamitoso provoca disastri naturali/tragedie o quando il conflitto sociale assume un livello di scontro violento divenendo "notiziabile" per i media.

Infine, mi preme rimarcare che l'organizzazione del seminario – nella scelta dei contenuti, dei relatori, nei criteri di svolgimento – ha messo al centro dell'attenzione la necessità, manifestata anche dagli studenti, di insegnamenti accademici attualizzati, capaci di fornire lezioni, modalità di studio e approfondimenti, che permettano l'acquisizione di una reale e "palpabile" capacità di analisi e comprensione delle dinamiche economiche, sociali e politiche che attraversano tanto il nord come il sud del mondo e, in questo caso specifico, il nostro paese.

**\*Marianna Stori** ha coordinato la realizzazione del progetto di ricerca dell'Atlante Italiano dei Conflitti Ambientali del CDCA.

# /VIZIO O VIRTÙ?

Considerazioni introduttive sui conflitti ambientali  
(in Italia)

di Giovanni Ruocco\*

C'è un termine che da alcuni anni emerge nei dibattiti intorno ai conflitti ambientali, e che aleggia anche sui contributi contenuti in questo volume: *Nimby*. Universalmente utilizzato in chiave negativa per stigmatizzare sommariamente comportamenti oppositivi giudicati emotivi, ideologici e non razionali, particolari e miopi, delle popolazioni locali rispetto alla tutela dell'interesse generale, esso appare al tempo stesso in grado di rappresentare tutta la complessità del labirinto articolato di ragioni, diritti e interessi diversi, che si sviluppano intorno e dentro quei conflitti; un labirinto all'interno del quale, come per un gioco di specchi, anche le politiche nazionali possono riflettere miopia e mancanza di interesse e di cura per il territorio e per gli esseri umani che amministrano; così come le opposizioni locali, nella manifestazione di un'istanza "particolare", possono al tempo stesso mettere in luce un forte e illuminato senso di tutela dell'interesse comune, nella forma della protezione di un bene naturale, paesaggistico e culturale, e persino la capacità di sviluppare conoscenze tecniche, in grado di indicare soluzioni alternative ai progetti di intervento proposti dalle amministrazioni pubbliche.

Della complessità di ragioni e di possibili chiavi di lettura di questo fenomeno attuale, il volume che presentiamo offre un quadro sintetico e, insieme, articolato e ampio. Il titolo, *La democrazia alla prova dei conflitti ambientali*, individua in tal senso la domanda alla base del seminario e degli interventi che lo hanno animato: in che misura e in che forma i conflitti sociali, risposta oggi frequente e diffusa a decisioni pubbliche o a iniziative private finalizzate a produrre opere e quindi interventi trasformativi di territori e ambienti di vita, chiamano in causa direttamente principi, forme e procedure delle democrazie contemporanee? Chi ha organizzato il seminario e ora cura la pubblicazione dei suoi risultati ritiene che gli interventi raccolti siano particolarmente ca-



pacì, nel loro insieme, di far emergere, in modo lineare ed essenziale, tutte le questioni politico-sociali in campo e di rappresentare le diverse posizioni aperte e veicolate da questi conflitti; evidenziando una specifica attenzione al caso italiano, pur all'interno di una riflessione globale ed epocale sullo stato attuale della democrazia. La situazione italiana conferma, a noi sembra, lo stretto nesso che unisce i due elementi richiamati dal titolo del volume; nel senso specifico che questi stessi conflitti non appaiono oggi comprensibili fuori da una riflessione storica di sistema sulla società italiana degli ultimi venticinque-trent'anni e sulla sua democrazia.

Anche il titolo scelto per questa introduzione al libro tradisce il senso profondo della nostra riflessione, che evoca l'ambivalenza della questione politica aperta negli ultimi anni dalle vertenze diffuse rapidamente e a macchia d'olio in tutto il territorio nazionale: vizio o virtù del nostro paese? Perché, un dato è certo, in questi anni non vi è stata forse una sola proposta di costruzione di un'opera o di utilizzo di risorse naturali che non abbia portato e comportato la reazione oppositiva di una parte almeno della cittadinanza; con la conseguente costituzione e organizzazione di comitati e l'avvio, appunto, di lotte collettive nei confronti dell'amministrazione pubblica, in particolar modo di quella centrale dello Stato.

*Virtù o vizio?* Si tratta della manifestazione di una vitalità politica del paese, dell'espressione di una volontà e di una capacità consapevoli dei cittadini di prendersi cura direttamente di spazi, beni e di una storia comuni, di pretendere di tutelare in tal modo direttamente la propria salute e la sfera della propria esistenza; al tempo stesso, di indicare e promuovere così un diverso modo di amministrare, nelle procedure, nei mezzi e negli obiettivi, e, insieme, un nuovo modo di discutere, di coinvolgersi nelle proprie capacità di esercitare attivamente bisogni e richieste, alludendo in tal modo a nuove forme di democrazia, sia diretta che rappresentativa? O si tratta invece, all'opposto, dell'intensificazione di tendenze opposte, polemiche e conflittuali esasperate e diffuse, che rivelerebbero l'im maturità di questi stessi cittadini, storicamente litigiosi e incapaci di farsi carico dell'interesse pubblico, quando questo si traduce in interventi sul proprio territorio, soprattutto in una fase storica in cui la sfiducia nei confronti della "politica" e nei partiti e la percezione di una distanza dalla classe dirigente e dalle istituzioni di governo sembra vertiginosamente cresciuta? Una risposta

univoca in un senso o nell'altro, uniforme e generale per ogni contesto considerato, non è evidentemente possibile, e tanto meno è desiderabile; soprattutto in questa sede in cui l'intenzione di noi curatori del volume e dei partecipanti al seminario è stata di far emergere quanto più possibile questioni ed elementi di riflessione, e di provare a trovare punti di incontro o almeno di confronto tra posizioni spesso divergenti o addirittura politicamente contrapposte, che qui abbiamo cercato di rappresentare nel loro insieme. Così come, d'altra parte, sarebbe ingenuo o perverso anche pensare di poter individuare soluzioni unitarie e facilmente condivise dagli attori in gioco, e non piuttosto, all'interno di linee generali di comportamento, forme specifiche di incontro e di mediazione, in relazione alla particolarità dei contesti in cui si producono i conflitti, perché ognuna di queste posizioni rivela comunque, a nostro avviso, importanti elementi di verità e qualità.

Proviamo allora a disegnare preliminarmente il campo culturale e politico in cui i contributi contenuti nel volume si muovono. Consideriamo, in generale, quella che potremmo definire – con un termine consolidato nel tempo, oggi meno consueto – la *questione ambientale*, con i suoi nodi critici e le sue aporie: una rivoluzione culturale globale che, nel corso degli ultimi cinquant'anni, ha a poco a poco rovesciato quella visione più tradizionale, fondata invece sulla centralità assoluta, sul primato politico, sociale e culturale del progresso materiale, e sulla sua diffusione universale, nella forma quasi mitica di una crescita economica e industriale illimitata. Per molti oggi – per certi aspetti per i più o forse addirittura per tutti (ma i profili di ambivalenza sono numerosi e molto diffusi, in tutte le posizioni politiche) – isolare questo modello socio-economico dalle sue conseguenze sul contesto storico-ambientale non è più accettabile; e questo in primo luogo nel discorso pubblico; il quale, ha sostenuto Giovanni Moro nel corso del seminario, si alimenta però di tante “paroline” magiche: una di queste, *sviluppo sostenibile*, coniata molti anni fa per evidenziare i punti di criticità della riflessione sulla questione ambientale, viene ormai “manovrata” diffusamente come un *passé-partout* retorico, attraverso il quale manipolare l'attenzione pubblica, e persuadere che sia possibile individuare di volta in volta la soluzione *oggettivamente* migliore, convalidata scientificamente, per la tutela dell'ambiente naturale. E, se oggi è una tendenza diffusa o universale, nel sentire e nel dire comune, rilevare l'importanza di misure per la protezione dell'ambiente, bisogna allora capire, con-

cretamente e in ogni specifico contesto, chi davvero agisce e lavora in questa direzione; ma anche quale può essere, tra tante, la strada migliore da intraprendere per realizzare in quella situazione questa tutela, e, ancora, come questa possa essere armonizzata con l'impatto che le attività umane hanno sempre e comunque sull'ambiente socio-naturale, e con i legittimi interessi e desideri a sfruttare le risorse e a produrre beni.

E tutto questo, d'altra parte, non può essere osservato e valutato solo su scala locale; la tutela dell'ambiente naturale richiama evidentemente la necessità di riferirsi alla dimensione macroregionale e mondiale delle questioni, in termini di disponibilità delle risorse e di effetti globali prodotti dagli interventi umani, che impegna inevitabilmente ad una visione di sistema, non semplicemente limitata, quindi, alla valutazione delle condizioni di realizzabilità di interventi specifici, in contesti locali o regionali. E quindi anche ad una valutazione su scala più ampia di quella locale dell'impatto, della fattibilità e dell'utilità degli interventi ipotizzati, spesso invece trascurata: si pensi, per esempio, nel contesto italiano, da un lato, al contrasto tra l'insistenza sulla costruzione del nuovo tratto ferroviario della linea Torino-Lione a fronte del rifiuto maturato da altri paesi di completare l'intero tracciato; dall'altro, alla resistenza diffusa da parte di diverse comunità locali ad accogliere il deposito unico nazionale delle scorie nucleari, per il quale sarà comunque necessario trovare infine una collocazione. Come è altresì ormai evidente, anche nel dibattito pubblico, che la *questione ambientale* non può più essere considerata un vezzo culturale da paesi ricchi; essa è oggi politicamente centrale, chiamando direttamente in causa il rapporto tra lo sfruttamento intensivo delle risorse naturali (fino al rischio concreto dell'alterazione irreversibile degli equilibri del pianeta), la profonda sperequazione nella loro distribuzione sociale, all'interno dei singoli paesi, ma soprattutto tra paesi di aree diverse del mondo, e il diritto alla vita e alla salute di tutti gli abitanti della terra.

La situazione storico-politica italiana presenta poi tratti peculiari: oggi che appare perduta quella vocazione industriale intorno alla quale il paese aveva costruito la sua identità nel secondo dopoguerra, esso reagisce alla crisi economica e sociale continuando ad inseguire, senza chiarezza, né progettualità, una ripresa della crescita *a tutti i costi*; continuando in tal senso a scontare ritardi storici, tra difetti endemici diffusi nella capacità di amministrare e antichi deficit delle infrastrutture,

e senza aver maturato, al tempo stesso, una piena e consapevole volontà di tutelare uno dei patrimoni ambientali e culturali più belli e ricchi del mondo (su questo, la parte conclusiva dell'intervento di Renato Grimaldi indica una prospettiva nuova e coraggiosa). Una trasformazione epocale, eppure così poco politicamente e culturalmente metabolizzata, rispetto alla quale Fabio Giglioni ricorda nel suo contributo come, negli anni Sessanta del Novecento, le amministrazioni locali facessero a gara per ottenere dal governo interventi trasformativi del proprio territorio, cioè infrastrutture e, insieme, lavoro e ricchezza; mentre oggi l'atteggiamento di queste stesse istituzioni e delle popolazioni locali è molto cambiato, e quegli interventi trovano più facilmente ostilità e opposizione, che entusiasmo e favore. D'altra parte, come ha affermato Gianfranco Bettin nella parte conclusiva del bel documentario girato qualche anno fa da Daniele Vicari, *Il mio paese*, l'Italia da paese industriale è diventata – o si rappresenta come – postindustriale, senza appunto aver pensato e pesato questo suo passaggio storico epocale:

«La società italiana, negli ultimi vent'anni, e in particolare negli ultimi dieci, si è autodipinta come postindustriale, postmoderna. Non c'è paragone tra lo spazio che occupa nel discorso pubblico il lavoro vero, il lavoro che si fa con le mani, ma anche con la testa, con la fatica della testa, con lo spazio che occupa la chiacchiera sull'Italia, descritta dalla televisione. E quindi si perde l'attitudine a ragionare su queste cose. Per cui poi ti ritrovi a ragionare su Marghera, su Torino o su Gela o su Brindisi o su tutte le altre Italie vere, che non solo resistono ma che esistono, e che hanno futuro anche, del tutto privo di strumenti. Nessun paese che perda sensibilità e attenzione verso il lavoro vivo è un Paese che può reggere la sfida della contemporaneità e la sfida del futuro. Una visione che riducesse il problema di Marghera o dell'industria italiana alla transizione dall'industriale al postindustriale sarebbe ingenua [...]. Serve qualcosa di più disincantato, di più smaliziato, di più consapevole, [...] serve una disponibilità, qualcosa che guarda al futuro senza paura, anche se è avvertito dei rischi, perché non è passato invano questo mezzo secolo, le morti legate all'impatto ambientale, gli incidenti, le devastazioni territoriali, gli inganni che ci sono nel progresso. Tutto ciò dobbiamo tenercelo. Però serve anche quella libertà di sguardo, quello slancio verso il futuro senza il quale non si va oltre l'orizzonte, e si rischia di restare al di qua bloccati dal timore, paralizzati da una titubanza e da una certa angoscia verso il futuro che tradisce e

che è davvero la vecchiaia dell'Occidente».

Una riflessione, condivisibile o meno nell'insieme delle sue argomentazioni, che chiama comunque in causa la materialità, la concretezza delle questioni e delle relazioni sociali, del lavoro inteso come produzione di beni e servizi e come attività di realizzazione umana, della tutela del benessere fisico e dell'ambiente in cui si lavora e si vive, dei differenti interessi in campo che dovrebbero e potrebbero essere ripensati e riprogettati in forme non – o meno – conflittuali, e che invece storicamente si sono sempre manifestati contrapposti, spesso usati politicamente gli uni contro gli altri. Qual è allora il modello di sviluppo (o, eventualmente di arresto dello sviluppo: ma questo è davvero possibile?) che hanno in mente, difendono e attuano i diversi attori politici e sociali in campo? È difficile credere che le idee a confronto oggi in questo spazio pubblico siano del tutto chiare, nei loro obiettivi generali e concreti, e nella conseguente capacità politica di perseguirle e realizzarle, ricorrendo in tal senso agli strumenti più utili e corretti.

Le questioni aperte chiamano, poi, in causa anche altri profili della storia nazionale (e non solo). Se i sistemi democratici contemporanei scontano da sempre un deficit strutturale e funzionale, al punto da apparire nel tempo, soprattutto rispetto alla loro capacità rappresentativa e deliberativa, comunque in crisi, oggi, quanto meno nei paesi occidentali, appare molto forte quella diffusa sfiducia di cittadini e cittadine, cui si accennava in precedenza, nella capacità di questi sistemi politici di riuscire a farsi carico dei loro desideri, interessi, aspirazioni; una distanza tra cittadini e cittadine e istituzioni pubbliche, effetto di una progressiva disaffezione verso la partecipazione politica, della connessa diffusione capillare in Occidente di modelli individualisti e consumisti, del disinteresse e della lontananza che le classi politiche mettono spesso in luce nei confronti della vita concreta delle persone, della riduzione della capacità di progettazione da parte della politica, a fronte della pervasività crescente delle scelte industriali e del mercato, dell'orientamento politico generale verso modelli di appropriazione, produzione e distribuzione di risorse e di beni aggressivi e sempre più sperequati. Mai forse come oggi, lo Stato nazionale, protagonista politico assoluto tra Otto e Novecento, è apparso così ridotto nella sua autonomia e, in questo senso, molto più debole rispetto al passato nella sua capacità di costruire politiche pubbliche; e mai forse come oggi, nella storia degli ultimi decenni, esso è stato percepito dai cittadini necessario ma ostile,

certamente non il luogo della sintesi e della definizione di interessi generali, di maturazione di obiettivi in cui tutti possono riconoscersi. In tal senso, dagli Ottanta in poi del secolo scorso, decenni di politiche economiche e culturali liberiste di privatizzazione hanno progressivamente determinato una radicale inversione di tendenza in quel cammino di democratizzazione e socializzazione delle istituzioni occidentali e mondiali aperto nel secondo dopoguerra e, di conseguenza, nella percezione stessa della funzione pubblica e sociale dello Stato.

I conflitti ambientali locali nascono in primo luogo in questo contesto storico, di diffidenza e ostilità nei confronti delle decisioni prese dalle istituzioni centrali, di protezione di ciò che è proprio e più vicino, effetto, senza dubbio – ma non solo, evidentemente – della frequente indifferenza dei decisori nazionali per le ricadute locali di quei provvedimenti. Al punto che, com'è noto, in molti casi gli amministratori locali si uniscono ai comitati territoriali di lotta contro questo o quel progetto di sviluppo, in opposizione al governo nazionale (sul punto, interessanti riflessioni e considerazioni sono svolte nei diversi contributi di questo volume). Sotto questo profilo, le amministrazioni locali appaiono infatti il punto più fragile dell'intera costruzione istituzionale e sociale, lo spazio dove dovrebbe realizzarsi una buona mediazione tra ragioni politiche centrali e istanze locali della cittadinanza, il soggetto che invece patisce spesso un'analogia distanza e solitudine rispetto ai luoghi decisionali centrali. Ma va d'altra parte evidenziato come, insieme a questa diffusa diffidenza verso l'istituzione pubblica, i contesti locali di opposizione sociale organizzata si dimostrano insieme capaci di formare e veicolare anche una coscienza comune e complessa del valore del proprio territorio e della sua difesa diretta, del senso della protezione del bene e dell'interesse generali, del significato e della rilevanza universale di quelle lotte.

È corretto sostenere allora che, in questi conflitti, in gioco è anche la forma stessa della democrazia, in quanto in essi si rivendicano e si producono esperienze concrete di partecipazione diretta dei cittadini e delle cittadine, in aggiunta o addirittura in opposizione a quelle rappresentative tradizionali espresse attraverso il principio della delega politica ai partiti politici e il voto; perché, in tal modo, si segnala nella sfera pubblica il problema politico generale di una forma democratica stanca e incapace di lettura, di visione e di progettazione della realtà, e anche di definizione degli interessi comuni, nella quale idee e obiet-

tivi dei governanti spesso non coincidono con quelli di molti o di tutti i governati; infine, perché il problema della protezione del territorio viene così ricollegato al tema più ampio dell'affermazione e della tutela di principi di giustizia, all'interno della quale la protezione della vita e della qualità dell'ambiente, del diritto al lavoro, alla casa, a costruire relazioni sociali, ecc. si mostrano strettamente intrecciati. Una parte significativa del conflitto sociale, che per decenni ha abitato soprattutto il mondo del lavoro e la sfera della competizione tra forze politiche, oggi sembra essersi spostata in questo nuovo spazio di azione e di esperienza; nel quale lo stesso confronto sul lavoro, in termini sia di occupazione che di tutela della salute e dell'ambiente di vita, continua a trovare una assoluta, specifica rilevanza.

Se i luoghi istituzionali della rappresentanza e del conflitto politico non hanno più l'*appeal* di un tempo, in primo luogo a causa di una evidente crisi della capacità dei partiti di organizzare e produrre sintesi delle istanze e consenso, si riscopre invece questa dimensione della politica promossa su questioni percepite come vicine e concrete, pur all'interno di una visione globale del mondo, spesso alternativa alla forma politica ed economica dei sistemi occidentali (anche se non sempre chiara, lo accennavamo prima, nei suoi contorni e negli obiettivi concreti); una dimensione "nuova" alimentata da un desiderio di promuovere e praticare direttamente un modo diverso di abitare la propria vita, in primo luogo nelle relazioni costruite all'interno delle mobilitazioni. Questa crisi profonda della rappresentanza tradizionale, questo esercizio diretto di democrazia spingono con forza al centro dell'attenzione politica il problema, evocato a più riprese in queste pagine, del rapporto e del raccordo tra queste istanze e il livello generale e nazionale della decisione pubblica; e, mentre si pone il legittimo dubbio su quale sia il potenziale e la capacità rappresentativa di ciascuna di queste lotte, esse costringono al tempo stesso ad una riflessione sulla necessità conseguente di immaginare forme di legittimazione politica nuove, non più strettamente e meramente connesse alla misura democratica tradizionale della volontà della maggioranza. In che modo allora la rivendicazione e la difesa attiva di un diritto collettivo attraverso un conflitto danno vita e dignità politica a quello stesso diritto? in che modo lo rendono perciò stesso legittimo, magari in contrapposizione politica ad altri diritti, potenzialmente altrettanto perseguibili, compreso quello pubblico-istituzionale, nazionale o locale che sia? E in che modo

e in che misura, a partire da questi contesti di opposizione sociale, si scompone e si ricompone così, formalmente e concretamente, l'idea di interesse pubblico generale, di una sua definizione e tutela unitaria?

Con tutte le questioni accennate, i contributi qui raccolti si confrontano, sottolineandole, discutendole e lasciandole, al tempo stesso, evidentemente aperte. In questo senso, il volume rappresenta una piccola agenda delle questioni e dei nodi che le democrazie contemporanee, oggi, non dovrebbero eludere.

**\*Giovanni Ruocco** è ricercatore e docente di Pensiero Politico della Colonizzazione e Decolonizzazione presso la Sapienza Università di Roma.





# /RISORSE, GIUSTIZIA, POTERE

Appunti per un vocabolario del conflitto ambientale  
di Luca Scuccimarra\*

## Un ambiguo concetto

È sufficiente scorrere i diversi contributi raccolti in questo volume per toccare con mano la varietà di prospettive di analisi e di contesti problematici chiamati in causa nell'attuale discorso pubblico dalla polisemica nozione di "conflitti ambientali". Non si tratta certo di una novità, se è vero – come è stato a suo tempo rimarcato per il dibattito di lingua inglese – che un elemento di «ambiguità», anche concettuale, ha caratterizzato la ricerca sul tema fin dal momento delle sue prime sperimentazioni sul campo<sup>1</sup>. Nel caso italiano, a rendere ancor più complicato il discorso interviene, peraltro, l'incerta valenza semantica assunta dallo stesso termine "conflitto" persino nella letteratura specializzata sulle questioni ambientali. A seconda dei contesti esso viene utilizzato, infatti, per indicare il *contrasto di posizioni* – più o meno elaborato discorsivamente – derivante dalla compresenza di istanze, aspettative e interessi non convergenti in materia di sfruttamento e trasformazione del contesto naturale (e di distribuzione degli *output*, positivi e negativi, da ciò derivanti), ovvero la condizione di esplicito *scontro sociale* – caratterizzato o meno dal ricorso alla forza – innescata da situazioni di questo (o di altro) tipo, in assenza di un'efficace azione di mediazione politica o giurisdizionale. Si tratta evidentemente di due fattispecie molto diverse, per designare le quali in altri contesti linguistici si utilizzano, non a caso, categorie chiaramente distinte dal punto di vista lessicale:

.....  
1 Cfr. T. Hagmann, *Confronting the Concept of Environmentally Induced Conflict*, in «Peace, Conflict and Development», Issue Six, January 2005, p. 3, con specifico riferimento alla pubblicistica scientifica «che descrive o discute l'ambiente naturale come causa di conflitti violenti».

nel dibattito di lingua inglese, rispettivamente, “environmental dispute” e “environmental conflict”.

Esaminando più approfonditamente quello che, qui e altrove, è stato scritto sul tema è difficile, peraltro, non trarne l'impressione che per lo più ci si trovi di fronte a fenomeni ben noti al dibattito specialistico degli scorsi decenni, sebbene in precedenza diversamente concettualizzati. Da tale punto di vista, si può dire che la “semantica del conflitto ambientale” sia solo una modalità diversa e più aggiornata per dare senso a contesti di azione e di interazione un tempo ricadenti in diversi e più consolidati *frames* delle scienze giuridiche, politiche e sociali. Non è un caso, perciò, che forzando un po' la mano qualcuno abbia concluso che i “conflitti ambientali” di fatto non esistono, se con questo termine si vuole intendere una fenomenologia caratterizzata da una propria oggettiva specificità, in grado di distinguerla con chiarezza da qualsiasi altra forma di dissidio e contrapposizione tra gli attori politici, economici e sociali<sup>2</sup>.

Al di là di ogni altra considerazione, non si può comunque negare che la “semantica del conflitto ambientale”, nelle sue diverse declinazioni, abbia conquistato di recente una centralità del tutto inedita nel discorso pubblico sulle dinamiche della società contemporanea. Occorre perciò prenderne atto e sforzarsi di comprendere di quali peculiari passaggi epocali sia espressione questa svolta terminologico-concettuale e quale contributo essa possa apportare allo specifico spazio di esperienza e riflessione delle società industriali avanzate. Come Reinhart Koselleck non ha cessato di ricordarci nel corso del suo pluridecennale percorso di ricerca, i concetti politici e sociali sono al tempo stesso «indici» e «fattori» del mutamento storico. Con ogni concetto vengono posti, infatti, «determinati orizzonti, ma anche i limiti di un'esperienza possibile e di una teoria pensabile»<sup>3</sup>. Contro il rischio, sempre incombente, di una torsione sostanzialistica del linguaggio del conflitto ambientale,

.....  
2 L. Brock, *The Environment and Security: Conceptual and Theoretical Issues*, in N. P. Gleditsch (a cura di), *Conflict and the Environment*, Dordrecht/ Boston/ London, Kluwer, 1996, p. 22.

3 Cfr. R. Koselleck, *Begriffsgeschichte und Sozialgeschichte*, in Id., *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1979 (trad. it. *Storia dei concetti e storia sociale*, in R. Koselleck, *Futuro passato. Per una semantica dei tempi storici*, Genova, Marietti, 1986, p. 102).

può essere utile, dunque, interrogarsi sui presupposti storico-sociali di costituzione di quello stesso vocabolario e sul concreto contributo da esso offerto alla costruzione di un adeguato orizzonte di intellegibilità degli aspetti più problematici della “nostra” modernità.

### **Ambiente e giustizia globale**

Se indagata nel dettaglio, la vicenda recente di questa costellazione terminologico-concettuale ci conduce inevitabilmente al dibattito sul lato oscuro dei processi di globalizzazione sviluppatosi, con alterne vicende, almeno a partire dagli anni Novanta del secolo scorso. In questo ambito di discorso il riferimento è in primo luogo alle nuove e insidiose forme di disuguaglianza economica e sociale prodotte, a dispetto delle più trionfistiche previsioni, dallo sviluppo dei mercati transnazionali e dalle tumultuose dinamiche di trasformazione globale da essi innescate. Come da più parti è stato sottolineato, gli equivoci dati oggi disponibili sulla disuguaglianza globale consentono di cogliere solo in parte la struttura scandalosamente asimmetrica di un modello di ripartizione della ricchezza che, secondo David Held, assume la paradossale forma di una coppa di champagne:

«Ai 900 milioni di persone privilegiate dalla grazia di essere nate in Occidente tocca l'86 per cento dei consumi mondiali; esse consumano il 58 per cento dell'energia mondiale e dispongono di oltre il 79 per cento del reddito mondiale e del 74 per cento di tutte le connessioni telefoniche. Al quinto più povero della popolazione mondiale – 1,2 miliardi di persone – toccano l'1,3 per cento dei consumi globali, il 4 per cento dell'energia e l'1,5 per cento di tutte le connessioni telefoniche»<sup>4</sup>.

Il quadro diviene però ancora più drammatico se si adotta l'approccio sistemico «a somma zero» messo a punto, almeno dal 1972<sup>5</sup>, dai

.....  
4 D. Held, *Globale Ungleichheiten*, in U. Beck (a cura di), *Generation Global. Ein Crashkurs*, Suhrkamp, Frankfurt a. M., 2007. Ma sul punto si veda anche Id., *Die Neuvermessung der Ungleichheit unter den Menschen: soziologische Aufklärung im 21. Jahrhundert*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 2008 (trad. it. *Disuguaglianza senza confini*, Roma-Bari, Laterza, 2011).

5 D. H. Meadows, D. L. Meadows, E. K. O. Zahn, P. Milling, *I limiti dello sviluppo: rapporto del System dynamics group Massachusetts Institute of Technology (Mit) per il progetto del Club di Roma sui dilemma dell'umanità*, Milano, Mondadori, 1972.

teorici dei «limiti biofisici della crescita». Secondo questa visione, «lo stesso motore che crea incremento della ricchezza, lo sviluppo economico, mina anche le basi della vita su questo pianeta» e, dunque, «non si può più ignorare che l'economia costituisce soltanto un sottosistema della biosfera»<sup>6</sup>. È appunto su questa base che nel corso degli ultimi anni una parte del pensiero ambientalista ha ritenuto di dover rideclinare in senso sociale e territoriale un dibattito sino a quel momento dominato eminentemente dal riferimento intergenerazionale, introducendo la nozione di *conflitto per le risorse* come chiave esplicativa centrale di un paradigma di analisi dominato dall'assunto della insostenibilità di un modello indefinidamente espansivo e incrementale di sviluppo economico. Secondo questo approccio, le differenti culture, le classi e i sistemi di produzione ricorrono, infatti, alla biosfera in misura molto diversa, per finalità di sopravvivenza o a scopo di lucro. Tra i paesi industrializzati e i paesi emergenti, tra le nazioni ricche e quelle povere, tra classi ricche e povere è in corso, anzi, una sorta di «tiro alla fune per le risorse naturali»<sup>7</sup>. Da questo punto di vista, è possibile, dunque, rileggere in termini di veri e propri *rapporti di forza* le asimmetrie di un modello di distribuzione delle risorse «che comporta da un lato l'accumulo di tutti i vantaggi, dall'altro il peso di tutti i danni». Tra le nuove forme assunte dalla classica dimensione del «potere» nella società globale è possibile, perciò, annoverare anche «la capacità di godere dei profitti dello sfruttamento della natura, eliminando i costi – facendoli ricadere sulle aree marginali, le classi sociali più deboli o le epoche future –; sono i centri, le classi socialmente più forti a usufruire dei benefici, senza dilazioni temporali»<sup>8</sup>.

Per questi autori, la questione più urgente cui occorre dare rispo-

.....  
6 W. Sachs, *Ambiente e giustizia sociale. I limiti della globalizzazione*, Roma, Editori Riuniti, 2002, p. 28.

7 Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, *Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt*, Frankfurt a. M., Fischer, 2008 (trad. it. *Futuro sostenibile. Le risposte eco-sociali alla crisi in Europa*, a cura di W. Sachs e M. Morosini, Milano, Edizioni Ambiente, 2008, p. 80).

8 Id., *Fair Future. Begrenzte Ressourcen und globale Gerechtigkeit. Ein Report*, München, Beck, 2005 (trad. it. *Per un futuro equo. Conflitti sulle risorse e giustizia globale. Un report del Wuppertal Institut*, a cura di W. Sachs e T. Santarius, Milano, Feltrinelli, 2007, p. 41).

sta non è, dunque, se oggi vi siano risorse naturali sufficienti a garantire la soddisfazione delle diverse istanze in concorrenza tra loro, ma *a chi e per che cosa* quelle risorse debbano essere attribuite nel momento in cui diventano scarse, giacché più le «risorse naturali importanti vanno ad esaurirsi e più urgente diventa il problema della loro distribuzione»<sup>9</sup>. Si tratta, evidentemente, in primo luogo di un problema di *ordine normativo*, come dimostra la centralità assunta dal controverso punto di vista della *giustizia globale* nel dibattito sulle vigenti modalità di appropriazione e distribuzione delle risorse ambientali<sup>10</sup>. Da questo punto di vista, non può sorprendere perciò che nella discussione sul tema la figura del conflitto abbia potuto essere declinata anche nella forma filosoficamente trasfigurata della «lotta per il riconoscimento», resa celebre dall'omonimo volume di Axel Honneth<sup>11</sup>; né può stupire che ad entrare in gioco a questo livello siano spesso macro-soggetti globali, sicuramente rappresentativi delle asimmetriche dinamiche oggi vigenti nello sfruttamento delle risorse planetarie, ma decisamente lontani da qualsiasi concreta fenomenologia dello scontro sociale – da un lato i dannati della terra, quotidianamente impegnati in una faticosa lotta per la sopravvivenza, dall'altro la minacciosa classe transnazionale dei consumatori globali, padrona di circa il 75% delle risorse mondiali e in costante ascesa:

«La crescente domanda di risorse da parte della classe dei consumatori globali coinvolge sempre più aree naturali essenziali alla sussistenza quotidiana dei gruppi di popolazione più poveri, soprattutto nelle zone rurali. La produzione di petrolio e gas, l'estrazione mineraria, la produzione d'energia, lo sviluppo dei trasporti, la coltivazione di piantagioni e la pesca industriale si spingono in aree sempre più remote. Allo stesso tempo le esalazioni dell'economia industriale danneggiano l'habitat di molte società d'agricoltori, pescatori e cacciatori, tra cui, del

.....  
9 *Futuro sostenibile*, cit., p. 80.

10 K. Conca, G. D. Dabelko (a cura di), *Green Planet Blues. Critical Perspectives on Global Environmental Politics*, Boulder, Westview Press, 2015<sup>5</sup>, pp. 319 ss.

11 N. Fraser, A. Honneth, *Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse*, Frankfurt a. Main, Suhrkamp, 2003 (trad. it. *Redistribuzione o riconoscimento? Una controversia politico-filosofica*, Roma, Meltemi, 2007). Per un esempio della sua declinazione ambientale si veda *Per un futuro equo*, cit., pp. 137 ss.

resto, quasi tutti i popoli indigeni. Proprio per quella parte della popolazione mondiale che non è colpevole del declino ambientale globale, lo scarseggiare delle risorse diventa spesso una minaccia esistenziale. [...] Il bisogno di sopravvivenza e di salute delle comunità locali si contrappone a quello di energia di consumatori lontani. I bisogni di sussistenza si scontrano con quelli del lusso...»<sup>12</sup>.

### **Ambiente, scarsità e conflitto**

Quali sono le concrete ricadute politico-sociali di queste asimmetriche dinamiche appropriative e distributive? Secondo tale linea di ragionamento, tra di esse occorre senz'altro annoverare quei fenomeni di «impoverimento», «migrazione» e «destabilizzazione sociale» che rappresentano l'esito nascosto e più inquietante dei processi di globalizzazione. Ma per gli studiosi impegnati su questo fronte la «lotta per i beni naturali» tra attori globali e soggetti locali gioca, a ben vedere, un ruolo rilevante anche nel contesto genetico di forme più o meno cruente di violenza organizzata, che dalle faide locali e dagli scontri religiosi possono giungere sino a vere e proprie «guerre di carattere politico o etnico»<sup>13</sup>. Come ci ricorda in un rapporto di qualche anno fa il Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, «se non si tiene conto del petrolio, non si spiegano né le crisi in Medio Oriente, né la guerra civile in Sudan, così come non si comprendono né la situazione dei rifugiati in Pakistan, né il genocidio in Ruanda se non si pensa alla perdita e al depauperamento dei terreni coltivabili. A livello sia internazionale, sia subnazionale, in ogni caso, laddove mancano forme legittime per dirimere le questioni spinose, i conflitti sulle risorse causano instabilità sociale. Pertanto è prevedibile che, con l'ulteriore aumento delle tensioni, in molti luoghi cresceranno i potenziali di conflitto per le risorse, che rischiano di mettere a ferro e fuoco il mondo»<sup>14</sup>.

Per trovare più adeguatamente sviluppato questo peculiare nesso esplicativo occorre, in verità, andare al di là della riflessione “ecologico-sociale” sui costi della globalizzazione, per chiamare in causa segmenti

.....  
12 *Futuro sostenibile*, cit., p. 82.

13 *Per un futuro equo*, cit., p. 94.

14 *Ibidem*.

rilevanti della più recente ricerca internazionalistica sulle «nuove guerre» dell'epoca globale<sup>15</sup>. Tra gli approcci più innovativi emersi in questo contesto di indagine è possibile, infatti, annoverare anche la cosiddetta «environmental conflict school», un indirizzo di ricerca caratterizzato nel complesso proprio dal tentativo di dimostrare e tipizzare i nessi causali esistenti tra scarsità di risorse, degrado ambientale e incremento della conflittualità nazionale e internazionale, con particolare riferimento ai Paesi in via di sviluppo o in transizione alla democrazia<sup>16</sup>. È appunto grazie all'enorme mole di materiale empirico censito dai principali gruppi di ricerca impegnati in questo ambito – il *Toronto Group* diretto da Thomas Homer-Dixon e il gruppo ENCOP (*Environmental and Conflict Project*) coordinato da Kurt R. Spillmann e Günther Bächler – che la generica nozione socio-politologica di «environmental conflicts» come «conflitti violenti causati dalla scarsità ambientale in interazione con una varietà di fattori contestuali legati alla specifica situazione»<sup>17</sup> ha potuto sperimentare un processo di progressivo affinamento categoriale, aprendosi ad una serie di elaborazioni tassonomiche dirette chiaramente a delimitare l'orizzonte della ricerca sul campo. A dispetto di questi tentativi, l'ambito fenomenologico indagato resta però, anche in questo caso, sostanzialmente indeterminato, come dimostra l'ampio e disomogeneo elenco di «stereotypical environmental conflicts» posto alla base del lavoro di ricerca del gruppo svizzero dell'ENCOP: conflitti etnico-politici, conflitti centro/periferia, conflitti legati a processi di migrazione o ricollocazione regionale, conflitti legati alle migrazioni transfrontaliere, conflitti a base demografica, conflitti legati alla gestione di bacini idrici o idrografici e conflitti internazionali prodotti dallo sfrutta-

.....  
15 M. Kaldor, *Old and New Wars. Organized Violence in a Global Era*, Cambridge, Polity Press, 1999 (trad. it. *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, Roma, Carocci, 1999).

16 Hagmann, *Confronting the Concept*, cit., p. 7, con bibliografia.

17 S. A. Mason, K. R. Spillman, *Environmental Conflicts and Regional Conflict Management*, in *Encyclopedia of Development and Economic Sciences – Encyclopedia of Life Support Systems* (EOLSS), Oxford, EOLSS Publishers, 2003, vol. II.



mento neo-coloniale delle risorse<sup>18</sup>.

Di fronte a tanta varietà, c'è francamente da rimanere spiazzati. Che utilità può avere, infatti, una prospettiva di analisi caratterizzata da un utilizzo poco più che metaforico del ventilato nesso causale tra «degrado ambientale» e «violenza organizzata»? Non si tratta, peraltro, dell'unico punto debole di questo tipo di approccio, se è vero che, a dispetto della stessa multi-fattorialità dell'indagine, in questi testi il riferimento alla cruciale variabile ambientale tende ad assumere una declinazione deterministica, decisamente non all'altezza della complessità dei contesti di azione ed interazione indagati. Come è stato sottolineato, non possiamo dimenticare, infatti, che «la relazione tra gruppi ed ecosistema è sempre e per definizione il prodotto di un processo sociale. In modi simili alla etnicità che è manipolata come risorsa politica, gli imprenditori politici e le classi di governo influenzano le percezioni che le persone hanno delle "loro" risorse naturali. I gruppi dominanti lo fanno strumentalmente al fine di raggiungere i loro obiettivi politici, che sono spesso legati ad un'illegitima appropriazione delle risorse in un contesto di decadenza statale. Le percezioni societarie delle risorse naturali sono inoltre condizionate dai diritti di proprietà socialmente definiti e dai significati simbolici prodotti dall'interazione tra sfera sociale ed ecologica. Di conseguenza, non si può ragionevolmente postulare che lo status di uno specifico tipo di risorse costituisca una condizione sufficiente o persino necessaria per spiegare il conflitto violento se non si comprende la qualità (*propriety*) della relazione tra esseri umani e natura»<sup>19</sup>.

.....

18 T. Hagmann, *Confronting the Concept*, cit., pp. 8 ss.; S. A. Mason, K. R. Spilman, *Environmental Conflicts*, cit. Più ristretta, ma altrettanto variegata è la tassonomia dei conflitti ambientali proposta da T. F. Homer-Dixon nel saggio *Environment, Scarcity and Violence*, Princeton, Princeton University Press, 1999, p. 24: dispute che sorgono direttamente dal degrado ambientale locale; conflitti etnici derivanti da migrazioni di popoli e da approfondite divisioni sociali dovute alla scarsità ambientale; guerre civili causate dalla scarsità ambientale; guerre interstatuali indotte dalla scarsità; conflitti Nord-Sud sulla mitigazione di, o l'adattamento a, o la compensazione per problemi ambientali globali.

19 T. Hagmann, *Confronting the Concept*, cit., p. 17. Per una più generosa valutazione dell'impianto teorico della «environmental conflict school» si veda, però, L. Brock, *The Environment and Security*, cit., pp. 21 ss.

### Questioni di *frame*

Secondo alcuni dei suoi critici, i limiti teorici della «environmental conflict school» divengono perfettamente comprensibili se solo si tiene conto dello specifico tornante intellettuale di cui essa è prodotta e privilegiata espressione, vale a dire la svolta verso nuove e più comprensive concezioni della *sicurezza internazionale* che a partire dalla fine della Guerra Fredda ha caratterizzato il dibattito nell'ambito della teoria delle relazioni internazionali e dei *security studies*. In tale contesto, infatti, tutto sembra ruotare attorno all'esigenza di determinare «se e in quali circostanze l'ambiente biofisico rappresenti una minaccia alla sicurezza nazionale e globale», al fine di porre in atto le misure tecniche e politiche necessarie per la prevenzione e la gestione delle situazioni di crisi<sup>20</sup>. Quanto di più lontano si possa pensare, dunque, rispetto alle radicali questioni di *giustizia ambientale* di cui nel corso degli ultimi decenni si è alimentato il più avanzato discorso ecologista sui limiti della globalizzazione.

È difficile negare, tuttavia, che nel dibattito contemporaneo questa interpretazione semplificata e decisamente unilaterale del nesso tra ambiente e conflitto sociale caratterizzi anche aree di riflessione e di dibattito lontane, almeno per impostazione politico-ideologica, dagli imperativi tecnocratici dei teorici della «(post-)national security». Ne offre un'adeguata dimostrazione, a ben vedere, proprio lo scarso interesse che anche i contributi critici sul tema dimostrano per la decisiva questione del *framing*, sulla quale fa perno la parte più avanzata dell'attuale dibattito teorico sulle questioni di giustizia nel mondo globalizzato<sup>21</sup>. Con la loro irriducibile pluralità di posizioni interpretative e prospettive di analisi, anche i contributi raccolti in questo volume confermano, invece, se ancora ce ne fosse la necessità, che è proprio a livello di *frame* – e cioè nelle concrete modalità di articolazione concettuale e discorsiva del nesso tra bisogni, interessi e risorse naturali – che oggi si gioca la sfida decisiva per il futuro della società globale. Basti pensare, al

.....  
20 T. Hagmann, *Confronting the Concept*, cit., p. 6. Ma sulla genesi del paradigma della «Green Security» si veda N. Lee Peluso, M. Watts, *Violent Environments*, in Id. (a cura di), *Violent Environments*, Ithaca, Cornell University Press, 2001, pp. 3 ss.

21 N. Fraser, *Re-framing justice in a global world*, in «New Left Review», n. 36, 2005, pp. 1 ss.; Ead., *Scales of Justice. Reimagining Political Space in a Globalizing World*, New York, Columbia University Press, 2009.

proposito, alla incolmabile distanza che separa gli irriducibili sostenitori di un'economia dello sviluppo, più o meno tecnologicamente rigenerata, dai teorici di una nuova «economia dell'abbastanza», centrata sulla protezione dei beni comuni naturali e sociali<sup>22</sup>.

Di questa sfida è parte integrante e sostanziale, ovviamente, anche il conflitto delle interpretazioni su ciò che nel mondo del XXI secolo possa davvero significare *democrazia ambientale*. Nel corso degli ultimi decenni abbiamo assistito, infatti, ad una progressiva consumazione del modello «discendente» di gestione del territorio messo a sistema dalle democrazie novecentesche: un modello *pianificatorio* e a dominanza *pubblica*, fondato, almeno in linea di principio, sulla forza legittimante del tradizionale circuito della *rappresentanza politica*<sup>23</sup>. La principale alternativa che l'immaginazione sociale contemporanea ha saputo proporre a questo modello consiste, come è noto, in quel paradigma pluralistico e negoziale portato alla più compiuta espressione nelle attuali teorie della *governance*. Alla base di questo approccio non c'è più, infatti, l'immediata valenza normativa – e potestativa – della logica dell'*interesse generale*, bensì l'interazione strategica tra soggetti che si assumono portatori di interessi irriducibilmente plurali, riconducibili ad unità solo sulla base di «compromessi, più o meno chiaramente definiti e duraturi»<sup>24</sup>. Ed è appunto per questo motivo, che qualcuno ha voluto vedere nella sua struttura reticolare la più compiuta attuazione di un valore massimamente democratico come quello dell'*inclusione*: secondo i più entusiasti sostenitori di questo modello di *democratic governance*, «non solo tutti i portatori di interessi in un settore (*stakeholder*) possono partecipare al negoziato [...] ma, vigendo la regola dell'unanimità, ciascun partecipante ha diritto di veto. Ne discende che, in ogni politica

.....  
22 W. Sachs, *Tra libertà e sufficienza, l'economia dell'abbastanza*, in «Vita e pensiero», n. 4, 2015, pp. 52 ss.

23 Sui fondamenti ideali del modello inevitabile il rinvio a J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1962, 1990 (trad. it. *Storia e critica dell'opinione pubblica*, nuova edizione Roma-Bari, Laterza, 2002).

24 Bellini, *Miss Governance, I presume*, in «Meridiana», n. 50/51, 2004, pp. 183 ss. Ma per un'efficace sintesi delle teorie contemporanee della "governance", si veda A. Arienzo, *La governance*, Roma, Ediesse, 2013.

pubblica, i decisori coincidono coi destinatari e questi coi beneficiari»<sup>25</sup>.

In realtà, in una società resa «liquida» da vertiginosi processi di trasformazione economica, innovazione tecnologica e ibridazione culturale, non tutti gli attori e le istanze soggettive appaiono davvero integrabili nelle scansioni di un dispositivo negoziale fondato pur sempre su criteri – invero assai misteriosi<sup>26</sup> – di rappresentatività; né si può dire che in una dinamica fondata non sulla ricerca del consenso, ma su scambi, promesse e minacce, tutti i soggetti negoziali siano davvero in grado di far valere il proprio «particolare» punto di vista sullo specifico oggetto del confronto. È anche per questo motivo, dunque, che nell'intenso dibattito sulla crisi di legittimità dei sistemi politici contemporanei qualcuno ha ritenuto opportuno far saltare lo stesso principio di mediazione rappresentativa tradizionalmente alla base della logica delle politiche pubbliche, per mettere al centro della scena modalità più o meno innovative – e più o meno radicali – di coinvolgimento diretto dei segmenti di cittadinanza di volta in volta concretamente coinvolti dai processi di trasformazione sociale e ambientale.

Come dimostra l'esperienza, ormai risalente nel tempo, della *Rete del Nuovo Municipio*, a questo livello di discorso la formula «governo del territorio» tende a proporsi, a ben vedere, come un genitivo soggettivo ancor più che come un genitivo oggettivo: il «territorio» vi compare cioè non solo come oggetto di governo, ma come vero e proprio soggetto di auto-governo e il punto di vista del «locale» – fatto non solo di «interessi economici», ma anche di «bisogni», «desideri» e altre «istanze sociali» ancora in attesa di nominazione – può proporsi come l'autentica dimensione strategica di una nuova forma politica fondata sulla promozione della capacità di progettazione e di azione dei cittadini. Come ha scritto Paolo Cacciari:

«l'azione locale, la fisicità del contesto dove ogni persona vive, la concretezza della propria esperienza individuale, la dimensione municipale della comunità sociale sono componenti essenziali per comprendere quali sono le responsabilità ma anche le possibilità di cambia-

.....  
25 S. Bellini, *Miss Governance*, cit., p.187.

26 G. Moro, *Impossibile ma vero, vero ma impossibile. La questione della rappresentanza dei gruppi di interesse civico*, in «Meridiana», n. 77, 2013, fascicolo monografico: *In nome del popolo sovrano*, pp. 115-144.

mento (di progettare in proprio il proprio futuro) che fanno capo ad ogni essere umano. Il locale, quindi, come “dimensione strategica”, per chi non accetta che vi possano essere “interessi superiori” tali da giustificare la perdita di sovranità anche di una sola persona o di un solo luogo. Il “nuovo municipio” come laboratorio di autogoverno, che si difende da ogni forma di “espropriazione esogena”, che coerentemente rifiuta di partecipare alla competizione tra aree e sistemi geografici. Gli “statuti dei luoghi” come ricerca e rispetto delle identità culturali e sociali, oltre che fisiche e storiche, del “territorio dei luoghi e delle genti, con i suoi caratteri e valori ambientali, paesistici urbani, con i suoi saperi, culture, arti, nella sua integrale individualità che vive tra passato e futuro»<sup>27</sup>.

Ora, ciò che, in conclusione, vale la pena chiedersi è quale sia il ruolo dei soggetti pubblici in questo nascente modello di (auto)governo del territorio. Il sospetto che nasce leggendo molti recenti contributi su questo tema è, infatti, che si sia ancora troppo condizionati dal linguaggio tardo-novecentesco della «città insorgente», per poter immaginare forme davvero nuove di socialità ecosostenibile. Secondo questa prospettiva, il compito delle pubbliche istituzioni si esaurirebbe, infatti, in una più o meno volontaria cessione di sovranità ad «istanze di auto-espressione popolare» più o meno chiaramente definite. In realtà, se si adotta una prospettiva più realistica e meno ideologica sul tema, alla dimensione pubblica sembra competere un decisivo ruolo di promozione del nuovo «protagonismo sociale» nella gestione del territorio e delle risorse: quello, cioè, di creare un’infrastruttura normativa e procedurale in grado di dare espressione alle nuove, plurivoche, istanze individuali e collettive emerse dalla crisi dell’*Etat providence* e delle sue inclusive dinamiche rappresentative. Nessuna democrazia ambientale davvero all’altezza di questo nome potrà, infatti, fare a meno di dare una risposta istituzionale al problema della crisi eco-sociale che ci investe. Di questo è bene prendere atto una volta per tutte, contro ogni autoreferenziale retorica del conflitto, ambientale o meno che sia.

\***Luca Scuccimarra** è professore ordinario di Storia del Pensiero Politico presso la Sapienza Università di Roma.

.....  
27 P. Cacciari, *Per una critica ai modelli concertativi*, in *La democrazia possibile*, Roma, Carta/Edizioni Intra Moenia, 2002, p. 97.

## Testi consigliati

•Beck, U. (a cura di), *Generation Global. Ein Crashkurs*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 2007.

•Meadows, D. H., Meadows, D. L., Zahn, E. K. O., Conca, K., Dabelko, G. D. (a cura di), *Green Planet Blues. Critical Perspectives on Global Environmental Politics*, Boulder, Westview Press, 2015<sup>5</sup>.

•Gleditsch, N. P. (a cura di), *Conflict and the Environment*, Dordrecht/ Boston/ London, Kluwer, 1996.

•Hagmann, T., *Confronting the Concept of Environmentally Induced Conflict*, in «Peace, Conflict and Development», Issue Six, January 2005.

•Mason, S. A., Spillman, K. R., *Environmental Conflicts and Regional Conflict Management*, in *Encyclopedia of Development and Economic Sciences – Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS)*, Oxford, EOLSS Publishers, 2003, vol. II.

•Milling, P., *I limiti dello sviluppo: rapporto del System dynamics group Massachusetts Institute of Technology (Mit) per il progetto del Club di Roma sui dilemma dell'umanità*, Milano, Mondadori, 1972.

•Sachs, W., *Ambiente e giustizia sociale. I limiti della globalizzazione*, Roma, Editori Riuniti, 2002, p. 28.

•Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, *Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt*, Frankfurt a. Main, Fischer, 2008 (trad. it. *Futuro sostenibile. Le risposte eco-sociali alla crisi in Europa*, a cura di W. Sachs, M. Morosini, Milano, Edizioni Ambiente, 2008).

•Id., Fair Future. *Begrenzte Ressourcen und globale Gerechtigkeit. Ein Report*, München, Beck, 2005 (trad. it. *Per un futuro equo. Conflitti sulle risorse e giustizia gobale. Un report del Wuppertal Institut*, a cura di W. Sachs e T. Santarius, Milano, Feltrinelli, 2007).



# /CONFLITTI AMBIENTALI: PER UNA SINTOMATOLOGIA DELL'INSOSTENIBILITÀ

di Marica Di Pierri\*

Prima di addentrarmi nella disamina del punto specifico in discussione, ovvero il forte legame esistente tra conflittualità ambientale territoriale e limiti degli strumenti di democrazia partecipativa, ritengo utile introdurre alcuni cenni sulla natura del lavoro che l'ente di ricerca che rappresento porta avanti.

Il Centro di Documentazione sui Conflitti Ambientali (CDCA) nasce nel 2007 come centro studi indipendente con l'obiettivo di documentare, mappare e diffondere informazioni sulle battaglie sociali riguardanti questioni ambientali. L'approccio che fonda le attività del CDCA nasce da una prospettiva di cittadinanza attiva e di mobilitazione popolare in difesa dei territori proveniente dalle esperienze registrate in America Latina a cavallo tra la fine degli anni '90 e la prima metà degli anni 2000. Nel subcontinente latinoamericano si è assistito molto prima che in Italia ad una capillare diffusione di fenomeni di conflittualità ambientale, che hanno messo in evidenza l'entità degli impatti territoriali delle politiche di sfruttamento, privatizzazione di servizi di base, costruzione di infrastrutture, produzione e smaltimento. Tali fenomeni conflittuali hanno attecchito con particolare facilità grazie alla conservazione in quei luoghi di solidi nessi comunitari. Dall'attiva partecipazione a tali battaglie di molti dei ricercatori ed attivisti che avrebbero poi fondato il CDCA emerse la decisione di aprire in Italia, nel 2007, il primo centro studi dedicato alla documentazione di queste specifiche dinamiche politico-sociali: ritenemmo in sintesi opportuno utilizzare i conflitti ambientali come punto di vista attraverso cui leggere realtà stratificate e complesse.



## **Conflitti ambientali: definizione ed elementi di analisi**

I conflitti ambientali non sono una categoria omogenea, ma una lente focale attraverso cui leggere singoli fenomeni che presentano elementi comuni. Essi rappresentano e contribuiscono a definire una vasta sintomatologia locale di tendenze geopolitiche ed economiche globali.

Partiamo dalle possibili definizioni. Cos'è per noi un conflitto ambientale? Attingendo alla letteratura in materia e perfezionandone i contorni in base alle esperienze di ricerca, la fattispecie dei conflitti ambientali consta – nella nostra ricostruzione – di due elementi complementari ed entrambi fondanti.

Da un lato vi è una politica economica o di difesa, un progetto (infrastrutturale, estrattivo, di smaltimento, ecc.) o una decisione imposta dal potere politico/economico che ha una ripercussione qualitativa o quantitativa, registrata o potenziale, sui beni comuni e le risorse naturali disponibili; dall'altro lato vi è un movimento di resistenza/opposizione organizzata che coinvolge le comunità residenti e/o altri portatori di legittimi interessi.

Analizzati da questa angolazione, i conflitti ambientali divengono paradigmatici per rilevare e spiegare alcune tendenze, in particolare in riferimento a tre elementi:

1) essi sono manifestazione sintomatica e localizzata dell'**insostenibilità del modello di gestione dei territori e delle risorse**. È soprattutto la sempre maggior diffusione dei conflitti a sottolinearne questo aspetto: i modelli attuali di produzione di energia, di estrazione, di gestione dei rifiuti risultano non sostenibili dal punto di vista ambientale né sociale e causano la reazione delle comunità colpite nei loro impatti (reali o potenziali);

2) nelle dinamiche di conflitto emergono e si consolidano, nella quasi generalità dei casi, pratiche e **nuove sperimentazioni di cittadinanza attiva** e partecipazione. Nell'evoluzione dei conflitti ambientali, le metodologie adottate dalle comunità organizzate associano pratiche di analisi e discussione collettiva, raccolta e sistematizzazione dati, mobilitazione, informazione e sensibilizzazione verso la cittadinanza, pressione verso le amministrazioni locali o centrali;

3) analizzando i conflitti emerge come essi sottendano invariabilmente un **vulnus democratico**; ad essere propugnata è un'**istanza partecipativa**: si rivendica il diritto ad essere coinvolti nei processi decisionali che riguardano la gestione del proprio territorio.

Si parla nell'ultimo decennio di **conflitti ambientali di seconda generazione**, riferendosi all'esponentiale diffusione e alla maggior intensità registrate attualmente. La ragione di questa escalation è duplice. Anzitutto, l'esaurimento progressivo delle risorse e la crisi economica continuano a spingere la frontiera dello sfruttamento delle risorse più in avanti rispetto al passato. Di conseguenza, si assiste ad una corsa sempre maggiore all'accaparramento delle risorse: terra, acqua, giacimenti energetici, minerali, ecc. Questa maggior voracità di risorse, avente come protagonisti gli attori economici nazionali ed internazionali, è facilitata da scelte politiche che sovente trascurano gli aspetti ambientali e di sviluppo locale, nonché da riforme che progressivamente riducono gli spazi di partecipazione e centralizzano il potere decisionale verso gli organi di governo nazionali, togliendone alle istituzioni democratiche di prossimità.

Dall'altra parte il progresso tecnologico e la conseguente rivoluzione dei media hanno favorito una inedita facilità di messa in rete e scambio di informazione e di costruzione di reti di comitati ed attivisti. In sintesi, a favorire maggior intensità e diffusione dei conflitti sono il più diffuso e intenso sfruttamento da un lato, la maggior capacità di informazione, organizzazione e reazione dall'altra.

Vi sono alcuni conflitti ambientali italiani ormai noti al grande pubblico, avendo ricevuto – e a volte subito – una certa attenzione da parte dei media. Ci si riferisce, ad esempio, alla battaglia contro il Treno Alta Velocità in Val di Susa, alla lotta delle popolazioni campane contro il Biocidio (ovvero l'enorme incidenza di malattie legate alla contaminazione prodotta dallo smaltimento illecito di rifiuti) o al caso di Taranto, cittadina su cui insistono gli impatti ambientali dell'acciaieria Ilva, del polo di raffinazione dell'Eni, delle installazioni della Marina Militare e di un vasto polo industriale contiguo all'area urbana. Oltre ad essi, tuttavia, esiste un immenso mondo sommerso di battaglie diffuse in ogni regione, provincia per provincia, città per città. Dalle 13 centrali a carbone attive ai vasti poli di estrazione petrolifera, dalle mega infrastrutture energetiche o di trasporto ai poli di sviluppo, in parte dismessi, presenti da nord a sud, isole comprese. Gli attori sociali attivi in tali conflitti producono informazione e analisi, le diffondono attraverso media alternativi, portano avanti azioni legali, si mobilitano e esercitano pressione politica sugli enti democratici di prossimità, ma difficilmente riescono ad uscire dal cono d'ombra creato dal disinteresse dei media mainstream,

spesso finanziati attraverso gli introiti pubblicitari dalle stesse aziende titolari dei progetti osteggiati.

### **Conflitti e partecipazione democratica**

Abbiamo affermato che i conflitti ambientali pongono, rispetto al tema della partecipazione democratica e alla sua necessaria trasformazione, istanze politiche generali, sostanziandole dal basso attraverso esperimenti concreti e puntuali finalizzati ad ampliare il campo di azione del coinvolgimento popolare.

Attraverso pratiche di informazione capillare della cittadinanza, forme di inclusione sociale, metodologie di discussione e di elaborazione condivisa di posizioni collettive, obiettivi e strategie, i processi di aggregazione e mobilitazione ricostruiscono anzitutto il tessuto sociale, fondamentale per il consolidamento di identità collettiva.

Ciò avviene tanto utilizzando pratiche episodiche (assemblee, riunioni, tavoli di lavoro, manifestazioni), quanto attraverso il ricorso a pratiche continuative nel tempo. Ne sono ottimo esempio i presidi permanenti, utilizzati da numerosi comitati (No Tav, No Muos, No Discarica di Chiaiano, ecc.) come strumento di monitoraggio territoriale e di controllo sociale, oltre che di ulteriore aggregazione sociale. Il luogo fisico, la sua fissità, la condivisione dello spazio oltre che della causa è elemento di rafforzamento della coesione sociale all'interno delle dinamiche di conflitto ambientale.

Al di là del valore intrinseco di tali pratiche, resta il tema della loro incidenza in termini decisionali. Questo elemento rimane una questione di fondo posta dalle istituzioni sociali nate in dinamiche di conflitto, che interroga circa la necessaria e non più rimandabile riforma degli istituti di democrazia partecipata. L'obiettivo è in ultima istanza quello di ricostruire – ampliandoli e reinventandoli – spazi di coinvolgimento democratico, restituendo alle comunità locali possibilità di confronto e di partecipazione e titolarità decisionale nelle decisioni riguardanti il governo territoriale. Appare fondamentale in tal senso legare il concetto di sovranità a quello di territorio e dunque di comunità, addivenendo ad una rifondazione su base comunitaria dei meccanismi di governo territoriale, sia in termini di processo decisionale, a monte, che di controllo sociale sulla corretta applicazione di quanto deliberato, a valle.

## **Dall'ambientalismo alla giustizia ambientale**

Più che all'ecologismo classico, che riserva centrale attenzione alla tutela degli ecosistemi e delle specie animali e vegetali, la categoria dei conflitti ambientali attiene al campo della Giustizia Ambientale.

Ormai da decenni comunità locali, movimenti urbani e organizzazioni ecologiste, comunità indigene e movimenti contadini impegnati nella difesa dei propri territori hanno scelto questa categoria politica per definire la loro prospettiva. Il concetto di giustizia ambientale, nato negli Usa degli anni '80, è un principio cui si ispirano movimenti di difesa ambientale o dei diritti civili, uniti dalla riflessione secondo cui l'ambiente è un elemento di equità e giustizia sociale.

Da questa prospettiva, l'esposizione a fattori di rischio ambientale configura violazioni dei diritti fondamentali (prima di tutto del diritto alla salute) e del principio stesso di giustizia sociale. Robert Bullard, sociologo statunitense considerato il padre della giustizia ambientale, riuscì inoltre a dimostrare che i fattori di rischio ambientale risultano spesso concentrati laddove le comunità residenti sono già vulnerabili dal punto di vista socio-economico o soffrono già discriminazioni razziali. Di conseguenza, teorizzò a corollario il principio del *razzismo ambientale*, ponendo a fondamento di questo l'esempio paradigmatico degli Usa: l'insediamento, sin dagli anni '60, di gran parte degli impianti inquinanti accanto alle comunità afroamericane, non come evento casuale ma come decisione deliberata.

In generale, alla base della rivendicazione del principio di giustizia ambientale c'è l'idea che la diseguale esposizione a fattori di rischio ambientale debba essere sanata, così come deve essere garantito alle comunità locali di godere delle risorse presenti sul territorio in termini di accesso e distribuzione. A queste riflessioni si sono dedicate negli ultimi anni alcune branche accademiche, in particolare riconducibili ai campi dell'Economia Ecologica e dell'Ecologia Politica, avviando riflessioni e collaborazioni basate sulla necessità di favorire scambi di conoscenze ed esperienze tra organizzazioni della società civile e dipartimenti universitari nel campo della giustizia ambientale.

Il CDCA è partner di una rete internazionale che promuove sinergie di questo tipo, tanto nell'ambito di collaborazioni spontanee che di strutturate progettualità di ricerca. Tra gli strumenti realizzati all'interno del Progetto di Ricerca EJOLT – Environmental Justice, Organizations, Liability and Trade, finanziato dal 7° Programma Quadro della Com-

missione Europea – spicca l’Atlante Globale della Giustizia Ambientale, piattaforma *open source* consultabile gratuitamente on line [[www.ejatl-as.org](http://www.ejatl-as.org)], che raccoglie oltre 1.600 casi di conflitti ambientali in tutto il mondo, organizzati in base a 10 assi tematici, con una preponderanza di casi provenienti dalle regioni del sud del pianeta.

### **Dai sud del mondo al sud globale**

Tuttavia, come accennavamo, la concentrazione di “comunità sacrificate” e di “comunità degli esposti” in alcune zone non è a ben guardare una prerogativa dei paesi del sud. Con l’avanzare della globalizzazione economica si è assistito ad una maggiore concentrazione di fenomeni analoghi anche nei paesi industrializzati del cosiddetto Nord del mondo. Basti pensare, con riferimento all’Italia, a luoghi come Gela, Priolo, Taranto, Brindisi, Bagnoli, Brescia, Mantova, Porto Torres, la Val Basento – per citarne solo alcuni. In queste aree le conseguenze ambientali e sanitarie delle politiche produttive sono oggi ben presenti, come dimostra il dato, rivelato dallo Studio SENTIERI – Studio Epidemiologico Nazionale dei Territori e degli insediamenti Esposti a Rischio da Inquinamento – effettuato in 44 dei 57 SIN (Siti di Interesse Nazionale per le Bonifiche) individuati con decreto dal Ministero dell’Ambiente. Lo studio, curato dall’Istituto Superiore di Sanità, ha rivelato che la popolazione che vive in prossimità dei SIN ha indici di mortalità e di incidenza di patologie oncologiche e altre malattie più alti rispetto alle medie regionali. Dai dati emerge inoltre che ben il 60% della popolazione dei SIN appartiene alle fasce più svantaggiate dal punto di vista socio-economico e che dei 5 milioni e mezzo di abitanti dei SIN, 1.562.519 vivono nel nord del paese, 665.246 nel centro Italia e ben 3.324.113 tra sud e isole. Questa evidenza contribuisce a dimostrare che non è più possibile parlare di una dinamica nord-sud (nord industrializzato e sud sfruttato) in senso classico, ma il concetto va ampliato sino a raccogliere tutti i “sud” presenti nei paesi sviluppati, che scontano la stessa aggressione a territori e diritti fondamentali.

### **L’ambiente come emergenza nazionale**

Come abbiamo visto al di là della narrazione dei media, limitata a pochi fronti emblematici come Taranto, Terra dei Fuochi, Val di Susa,

l'emergenza ambientale ha in Italia dimensione nazionale. Una classificazione utile a dimostrarlo è la già citata lista dei SIN: le aree vaste contaminate in essi comprese rappresentano il 3% del territorio nazionale entro cui vive quasi il 10% della popolazione nazionale complessiva. Vuol dire che nel nostro paese un cittadino su 10 è esposto a fattori di rischio ambientale tali da determinare impatti sanitari gravi.

Entrando nello specifico dello Studio SENTIERI, i 3 rapporti diffusi tra il 2010 e il 2014 (consultabili on line nella rivista «Epidemiologia & Prevenzione») hanno registrato impatti epidemiologici allarmanti. Il Rapporto del 2011 contabilizza nei 7 anni oggetto della ricerca (1995-2002) una sovramortalità riconducibile all'esposizione industriale di 3.508 decessi. Se si considera l'eccesso di mortalità complessivo, nei siti studiati, rispetto alle medie regionali, il numero sale a ben 10.000 decessi in più. È importante sottolineare questi dati perché spesso laddove si registra un conflitto ambientale la prima rivendicazione riguarda la tutela del diritto alla salute, che viene ancor prima della difesa del territorio e della rivendicazione del diritto all'autodeterminazione della comunità.

Gran parte dei SIN italiani corrispondono ai grandi poli di sviluppo industriale, costruiti ad inizio del secolo e nel secondo dopoguerra attraverso l'insediamento, prima al nord e poi al sud, di poli petrolchimici e industriali, acciaierie, siti di stoccaggio dei residui di produzione, i cui effetti di medio termine sono – oggi più di ieri – sotto gli occhi di tutti. Questo è un altro dei fattori per cui in questi anni il livello di conflittualità si è alzato: dopo decenni sono venute fuori le reali conseguenze di quelle politiche di sviluppo che alcuni teorici, tra cui Giorgio Nebbia, hanno chiamato "sviluppo senza crescita". Oltre ai SIN si potrebbero citare, per tracciare una mappa dell'Italia dei veleni, le vaste aree dedicate allo smaltimento di rifiuti industriali e radioattivi, o le grandi centrali per l'approvvigionamento energetico da combustibili fossili, tra cui le 13 centrali a carbone ubicate lungo il paese o le centinaia di poli di estrazione petrolifera in terra e in mare.

### **L'Atlante Italiano dei Conflitti Ambientali**

Partendo da queste considerazioni generali e dal nostro coinvolgimento attivo in molte vertenze territoriali italiane, l'attenzione da principio riservata dal CDCA ai conflitti latinoamericani, africani ed asiatici

si è spostata sulle analoghe situazioni presenti sul nostro territorio. Per questa ragione abbiamo ritenuto utile anzi necessario costruire uno strumento ad hoc a disposizione dei comitati territoriali ma anche di ricercatori, studenti, docenti, giornalisti e cittadinanza in generale. Da questo impegno è nato l'Atlante Italiano dei Conflitti Ambientali, che rappresenta un nutrito Focus paese dell'Atlante Globale ma che ne approfondisce le funzionalità. In primis, l'Atlante Italiano è concepito per essere uno **strumento di mappatura partecipata**. Al di là dell'impegno dell'équipe di ricerca del CDCA che si dedica strutturalmente alla mappatura dei conflitti in collaborazione con le comunità coinvolte, queste ultime possono accedere direttamente all'Atlante e censire autonomamente le proprie vertenze, che, previa revisione e validazione da parte dell'équipe, divengono parte dell'archivio online. In tal modo, la mappatura funge da canale di visibilità per le singole battaglie e promuove la costruzione e il rafforzamento del lavoro di rete tra di esse.

La piattaforma non è in alcun modo una fotografia statica, ma un archivio in continua evoluzione. Al momento del lancio (marzo 2015) l'Atlante conteneva circa cento schede riguardanti altrettanti conflitti: dai casi storici come il disastro di Seveso o la diga del Vajont ai più emblematici casi recenti o ancora in corso. Grazie al contributo di ricercatori, volontari e attivisti dei comitati locali la lista dei conflitti va arricchendosi settimanalmente di nuove mappature.

L'Atlante ha l'ambizione di contribuire a colmare due lacune. La prima di tipo informativo: nel nostro paese l'informazione in campo ambientale è residuale quando non completamente assente o manipolata; le inchieste giornalistiche riguardanti questioni ambientali sono pochissime e quasi sempre stimulate da provvedimenti della magistratura o da eventi calamitosi piuttosto che da attività di indagine svolte da professionisti dell'informazione. La seconda carenza, sempre più evidente, riguarda invece l'assenza di strumenti di concertazione tra comunità locali e decisori politici. Abbiamo accennato a come ogni conflitto ambientale sottenda l'insufficienza di istituti di consultazione e partecipazione popolare, elemento fondamentale per garantire la tenuta democratica del nostro ordinamento, progressivamente sempre più orientato all'accentramento di poteri piuttosto che alla redistribuzione di facoltà decisionali. Su questo punto, fondamentale sarebbe l'apertura di un dibattito pubblico rispetto alla valenza esclusivamente consultiva attribuita, laddove esistono, agli istituti partecipativi e alla necessità di

evolgerli verso processi decisionali veri e propri, oltre che sostanziarli in mere attività di informazione e consultazione.

In tal senso, l'ambizione che costituisce il *sotto traccia* del lavoro di mappatura intrapreso attraverso l'Atlante è che la pluralità delle istanze di partecipazione e di modelli alternativi di gestione dei territori che emerge da queste vertenze possano tradursi in indicazioni politiche per l'assunzione di decisioni, attraverso riforme che riterritorializzino i processi decisionali e i modelli di gestione delle risorse piuttosto che perseguire la via opposta.

## Conclusioni

Riconoscere e puntare sul *potenziale ricompositivo* delle lotte ambientali vuol dire per noi sottolineare il seguente aspetto: aldilà delle specificità dei singoli conflitti (che come abbiamo visto possono riguardare problematiche diverse) i conflitti ambientali sedimentano elementi utili a comporre una critica corale e condivisa rispetto al modello estrattivo e produttivo. Ben oltre la retorica stigmatizzante del *Nimby* – che riduce l'opposizione a progetti contaminanti alla difesa del “proprio giardino”, riportando così ad una visione particolaristica del conflitto – ci è possibile affermare, dopo dieci anni di osservazione e di lavoro all'interno di queste dinamiche, che gli attori sociali dei conflitti ambientali approfondiscono le singole tematiche connettendole ad una critica di sistema. Ad esempio, nelle decine di battaglie aperte attualmente nel paese contro nuovi fronti estrattivi, emerge una critica non al singolo progetto, ma alla strategia energetica nazionale e ad un modello di approvvigionamento ancora basato sui fossili, che si lega sì alla tutela del territorio e delle economie locali, ma anche alla vertenza climatica globale e alla necessità di ridurre emissioni e transitare verso un modello energetico pulito e sostenibile. Da questo punto di vista è utile riflettere dell'esistenza o meno di una specifica responsabilità politica dei governi nazionali non soltanto di fronte agli impatti territoriali delle scelte produttive, ma rispetto anche alle attuali sfide globali, di cui i cambiamenti climatici sono l'esempio più efficace. Emergenza globale individuata dal 97% degli scienziati come la maggior sfida a livello planetario. I cambiamenti climatici possono essere affrontati soltanto riducendo concretamente le emissioni clima alteranti tra il 40 e il 70% entro il 2050, per azzerarle entro fine secolo. In caso contrario non



vi sarà alcuna possibilità scientificamente plausibile di contenere l'aumento delle temperature entro i 2°. Di fronte a tali elementi, resi inoppugnabili da decine di report scientifici, occorrerebbe una forte assunzione di responsabilità politica, tradotta in scelte di governo coerenti. Ciò comporterebbe ad esempio, nel caso dell'Italia, la rinuncia a operare nuove concessioni estrattive, la cui dimensione quantitativa è del tutto insignificante rispetto al fabbisogno energetico nazionale. Nell'ambito di una riflessione globale che coinvolge organizzazioni internazionali, agenzie delle Nazioni Unite, organizzazioni sociali e comunità scientifica impostare da subito una transizione energetica concreta è non solo auspicabile ma necessario.

In uno scenario così inteso, i conflitti sono pezzi di un mosaico che configura nel suo insieme una critica radicale rispetto a determinate politiche di sfruttamento: il portato in termini di analisi e di conoscenze accumulate è tale che, se messo a sistema, potrebbe contribuire all'avanzamento culturale e all'articolazione sociale necessaria a fare da un lato egemonia culturale di gramsciana memoria e dall'altro a ribaltare i rapporti di forza esistenti. Rendendo (per dirla alla Langer) *socialmente desiderabile* il cambiamento da agire.

**\*Marica Di Pierri** è presidente del CDCA - Centro Documentazione Conflitti Ambientali.



La home page della piattaforma web: Atlante Italiano dei Conflitti Ambientali, accessibile dalla pagina [www.cdca.it](http://www.cdca.it)

## Testi consigliati

- AA.VV., CDCA (a cura di), *Conflitti Ambientali. Biodiversità e democrazia della terra*, Milano, Edizioni Ambiente, 2011.
- Agyeman, J., Bullard, R. D., Evans., B., *Just Sustainabilities: Development in an Unequal World*, Cambridge, Earthscan MIT Press, 2003.
- Bullard, R. D., *Confronting Environmental Racism: Voices From the Grassroots*, Boston, South End Press, 1993.
- Id., *The Quest for Environmental Justice: Human Rights, and the Politics of Pollution*, San Francisco, Sierra Club Books, 2005.
- Leff, E., *La racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*, Città del Messico, Siglo XXI Ediciones, 2004.
- Martinez Alier, J., *Ecologia dei poveri. La lotta per la giustizia ambientale*, Milano, Jaca Book, 2009.
- Mason, S. A., Muller, A. *Transforming environmental and Natural Resources Use Conflicts*, in Baechler, G., Spillman, K. R., Suliman, M., *Transformation of Resource Conflicts: Approach and Instruments*, Berna, Peter Lang, 2002.
- Pellizzoni, L. (a cura di), *Conflitti Ambientali. Esperti, politica, istituzioni nelle controversie ecologiche*, Bologna, il Mulino, 2011.
- Pergolizzi, A., *Toxicitaly. Ecomafie e capitalismo: gli affari sporchi all'ombra del progresso*, Roma, Castelvecchi, 2012.
- Ricci, A., D'Angelo, L. (a cura di), *Antropologia, Risorse Naturali e Conflitti Ambientali*, Milano, Mimesis, 2013.
- Sassen, S., *Città globali*, Torino, Utet, 1997.
- Stiglitz, J. E., *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, Einaudi, 2002.
- Turco, A., Faggi, P. (a cura di), *Conflitti ambientali: genesi, sviluppo, gestione*, Milano, Unicopli, 1999.



# /TRA CITTADINANZA ATTIVA E DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

di Giovanni Moro\*

## **Premessa**

Questo testo non riguarda specificamente i conflitti ambientali. O meglio, essi sono qui considerati come parte di una categoria più ampia, quella dei conflitti sulle localizzazioni, che comprende anche opere pubbliche come strade, autostrade, ecc., non necessariamente connesse a particolari impatti ambientali. Si tratta di un campo di osservazione dove emergono due importanti forme di partecipazione che si manifestano nelle società contemporanee, benché non previste nel paradigma tradizionale della democrazia; due forme che è però fondamentale distinguere: cittadinanza attiva o attivismo civico da una parte, e democrazia partecipativa dall'altra. Si tratta in un certo senso di due "esperimenti democratici", i quali però sono molto diversi tra loro e non vanno confusi. Le loro relazioni non sono ovvie, né sul piano concettuale, né su quello della operatività.

La gestione dei conflitti connessi alla localizzazione di opere pubbliche, ma anche alla definizione di *policy* che riguardano il territorio, vede in pratica sempre corsi di azione che si riferiscono o all'attivismo civico, o alla democrazia partecipativa, o a entrambi. Cogliere come distinti questi due fenomeni significa aumentare le possibilità di analizzare i conflitti ambientali e di fare qualche passo in avanti nella identificazione di nodi da sciogliere. Ciò è tanto più necessario in una sfera pubblica come quella italiana, infestata di parole vaghe e contraddittorie che, al di là di altre considerazioni, generano confusione. Tenere in un unico contenitore iniziative autonome di cittadini e programmi di consultazione promossi dalle amministrazioni è un esempio di questa tendenza alla confusione, come lo è l'uso della espressione "cittadinan-

za attiva” per denotare un generico impegno civico degli individui, come ad esempio quello di fare la raccolta differenziata dei rifiuti, restando incerto il modo in cui i rifiuti li smaltiscano i “cittadini passivi”.

A tutto ciò è dedicato questo testo.

### **La cittadinanza attiva**

Per cittadinanza attiva, o attivismo civico, si può intendere sinteticamente l'insieme di forme di auto-organizzazione dei cittadini che comportano l'esercizio di poteri e responsabilità nel ciclo delle politiche pubbliche, al fine di rendere effettivi diritti, tutelare beni comuni e sostenere soggetti in condizioni di debolezza. Le associazioni di consumatori, i movimenti sociali, i gruppi ambientalisti, i movimenti di base, i comitati locali, i gruppi di auto-aiuto, le cooperative e le imprese sociali, le organizzazioni di volontariato, quelle di cooperazione internazionale, le iniziative civiche su internet, i gruppi per gli orti urbani e il verde pubblico, i movimenti di utenti dei servizi pubblici, i centri di consulenza e supporto dei cittadini, i movimenti per i diritti delle donne o dei migranti, le mense per indigenti, sono solo alcune delle forme che l'attivismo civico prende: il carattere comune a queste organizzazioni è l'essere attori della sfera pubblica. Delle attività di queste organizzazioni possono essere portati come esempi la gestione dei conflitti nel vicinato o nei servizi; l'addestramento ai cittadini residenti in aree a rischio per fronteggiare calamità e catastrofi; l'avvio al lavoro di persone con disabilità; il monitoraggio della qualità dei servizi; l'accesso ai farmaci indispensabili per i malati cronici; la verifica della sicurezza degli edifici pubblici; le azioni legali contro le clausole vessatorie dei contratti; i centri per l'accoglienza e il supporto degli immigrati; i servizi di strada per il recupero di emarginati; gli affidamenti e le adozioni di minori abbandonati; la lotta alla cementificazione e all'abusivismo edilizio; i doposcuola per i ragazzi a rischio di abbandono scolastico; le nuove forme di educazione civica nelle scuole; il commercio equo e solidale; l'assistenza legale, psicologica e materiale alle vittime dei reati; il trasferimento di risorse ai paesi in via di sviluppo.

In modo più formale, si può denotare con il concetto di attivismo civico, o cittadinanza attiva, una pratica di cittadinanza che consiste in una molteplicità di forme organizzative e di azioni collettive volte a implementare diritti, curare beni comuni e/o sostenere soggetti in con-

dizioni di debolezza attraverso l'esercizio di poteri e responsabilità nel *policy making*.

Per quanto riguarda la identificazione di questo fenomeno in relazione a insiemi più ampi, può essere utile visualizzare nel modo che segue la relazione tra cosiddetto settore non profit, società civile e attivismo civico.

Un elemento che indubbiamente caratterizza questo fenomeno è la sua natura plurale. Ciò si riflette in diversi elementi. Per quanto riguarda la *tipologia delle organizzazioni*, si possono identificare organizzazioni volontarie, movimenti di *voice*, servizi di consulenza e centri di ascolto, gruppi di auto-aiuto, imprese sociali, associazioni di animazione civica, organizzazioni di cooperazione internazionale, gruppi e comitati locali, centri e comunità di accoglienza e riabilitazione, gruppi di riforma professionale, movimenti di azione collettiva, iniziative civiche su internet, strutture di secondo grado o "ombrello", reti informali.

Per quanto riguarda gli *ambiti di intervento*, queste organizzazioni sono presenti e attive in una molteplicità di politiche pubbliche, tra le quali possono essere annoverate la tutela dei consumatori, la inclusione sociale, la occupazione e il lavoro, la salute, le differenze e le pari opportunità, la formazione e la educazione permanente, la istruzione, le risorse umane, la immigrazione, la cooperazione internazionale, la pace e la non violenza, l'ambiente e la sostenibilità, il territorio, la protezione civile, la riforma della pubblica amministrazione, la giustizia, la sicurezza, la informazione, la responsabilità d'impresa.

Guardando agli individui, anche la *membership* riflette questa pluralità, andando ben al di là della coppia iscritti-attivisti, tipica delle forme tradizionali di partecipazione, e alla generica forma del volontariato. Si tratta infatti di un impegno estremamente variabile nella intensità del legame, nelle forme e nel tipo di inquadramento. Le stesse *motivazioni* dell'azione si presentano sia negli individui che nelle organizzazioni in un mix non riconducibile *ad unum* e che comprende la giustizia, la solidarietà, il cambiamento, il desiderio di conoscere la realtà in diretta, la voglia di lavorare insieme ad altri o di condividere il proprio problema, l'aspirazione a riconoscimenti e gratificazioni sociali.

Questo carattere plurale potrebbe essere equivocato come un *deus ex machina* capace di tenere insieme cose che insieme non possono stare – un puro artificio, cioè. Tuttavia, in un'era in cui è la diversità a prevalere su una identità concepita come uniformità, non è fuori

luogo sottolineare questi caratteri. Anche perché essi si accompagnano a così forti elementi di comunanza che riferirsi a un unico fenomeno è non solo legittimo, ma anche necessario.

Che cosa unisce, quindi, queste realtà nelle loro differenze? Gli elementi di unità possono essere colti, a mio parere, nei ruoli svolti, nell'esercizio di poteri, nelle strategie e nei modelli operativi.

Circa i *ruoli*, ne possono essere identificati chiaramente tre. Il *primo* è quello della effettiva *tutela di diritti* proclamati in leggi o radicati nella coscienza comune, o ancora l'impegno per il loro riconoscimento o la loro giuridificazione ove essi siano già riconosciuti dalla comunità politica. Si tratta di diritti a rischio, non per un formale misconoscimento, ma per un insieme di gap di implementazione che possono derivare da disinteresse della pubblica amministrazione, da conflitti con diritti più forti (come nel caso del diritto di sciopero nei servizi o, in svariati casi, del diritto alla privacy), di interpretazioni riduttive – spesso formalizzate in regolamenti attuativi – di chi sarebbe preposto a proteggerli, ma anche di formulazioni così generiche da non significare nulla.

Un *secondo* ruolo può essere identificato in chiave di *cura di beni comuni*, ossia di quei beni materiali (tipico il caso dell'ambiente o del patrimonio artistico) e immateriali (la fiducia pubblica, la legalità, ad esempio) che, essendo senza proprietari ma accessibili a tutti, sono sempre a rischio di depauperamento a causa di sfruttamento oltre misura (*overgrazing*), di uso egoistico, di mancanza di manutenzione.

Un *terzo* ruolo può essere definito in termini di *empowerment*: un processo attraverso il quale un soggetto in condizioni di debolezza o subalternità diventa in grado di esercitare le proprie prerogative grazie al rafforzamento della consapevolezza di poterlo fare. Il valore della organizzazione, in questo caso, è di particolare rilevanza, sia in termini di accumulazione e trasmissione di memoria e di competenze, sia in termini di quantità di risorse mobilitabili.

Un ulteriore elemento che accomuna queste organizzazioni è la capacità di influenza diretta su soggetti e processi, ovvero l'esercizio di varie forme di *potere*. Il paradigma tradizionale della partecipazione ammette per i cittadini che si mobilitano in modi “non convenzionali” soprattutto una influenza indiretta, ovvero esercitata su chi il potere lo detiene effettivamente, cioè sui *policy maker*, ma soprattutto sui *decision maker*. La mappatura delle forme di influenza che si esprimono nelle esperienze di attivismo civico, invece, parla di una capacità di incidere

direttamente sul corso delle cose. Vanno citati al riguardo poteri come quelli di produrre conoscenze e informazioni su problemi e situazioni, di cambiare le coscienze attraverso un uso consapevole dei simboli, di modificare direttamente condizioni materiali, di dare legittimazione a soggetti istituzionali e privati sulla base del proprio patrimonio di fiducia pubblica, di proporre o imporre forme di dialogo e di collaborazione con i propri interlocutori.

Un altro elemento che accomuna le forme di attivismo civico sono le *strategie* e i *modelli operativi*. La letteratura sociologica e quella sul management del settore non profit (ma anche la legislazione, come nel caso statunitense) tendono a considerare l'*advocacy* (rappresentare e difendere punti di vista e prerogative di cittadini di fronte a chi dovrebbe riconoscerli) e il servizio (creare ed erogare servizi in grado di rispondere a prerogative e bisogni non altrimenti tutelati) come elementi distintivi di due nature differenti e inconciliabili di queste organizzazioni. In realtà è opportuno riferirsi piuttosto a due strategie, presenti in diversi mix nella operatività. Per essere più chiari, una associazione che organizza l'accompagnamento di disabili interviene anche sulla politica comunale sulle barriere architettoniche del territorio in cui opera e, all'opposto, una organizzazione di consumatori che si occupa di clausole vessatorie dei contratti ha un proprio servizio di consulenza legale e tecnica per i cittadini che a essa si rivolgono, che si affianca alle attività di *advocacy*.

L'impiego di queste due strategie ha dato vita a un repertorio di azioni decisamente più ricco di quello che risulta dalla letteratura. Si può parlare al proposito di "*tecnologie dell'azione civica*: know-how o modelli operativi fondati su specifiche conoscenze ed elaborati e trasmessi nel tempo e nello spazio. Si possono distinguere al riguardo:

- Tecnologie dell'*azione diretta* (come ad esempio le carte dei diritti, il monitoraggio, la informazione di prossimità, la creazione di nuovi servizi);

- Tecnologie della *mobilitazione delle risorse* (come il reclutamento, la raccolta fondi, il boicottaggio; la raccolta e la diffusione di buone pratiche);

- Tecnologie della *interlocazione* (come i dialoghi, gli osservatori civici, gli accordi di cooperazione, la costruzione di partnership);

- Tecnologie dell'*attivazione delle istituzioni* (ad esempio l'attuazione di istituti e procedure previsti dalle leggi; l'attività di *lobbying*, l'azione



legale);

• Tecnologie della *gestione dei servizi* (come l'ascolto e l'orientamento; l'accoglienza e l'accompagnamento; l'intervento comunitario).

Per quanto riguarda gli *effetti* conseguiti dalle organizzazioni di attivismo civico o grazie al loro decisivo contributo, possono essere identificati "luoghi" in cui tali risultati si manifestano. Il primo, e il più ovvio, è la *legislazione*, con la introduzione di norme come quella sulla violenza sessuale o quella sulla confisca dei beni dei gruppi mafiosi. C'è poi la *mobilitazione di risorse* umane, tecniche e finanziarie: ad esempio la istituzione della figura del mediatore culturale o l'impiego delle multe comminate dall'Autorità Antitrust alle imprese per finanziare progetti di tutela dei consumatori. Ci sono inoltre i *comportamenti degli attori del policy making*: ne è un esempio la diffusione di strumenti di rendicontazione sociale nel settore pubblico e in quello privato. Effetti sono visibili anche nella *cultura di massa*: per esempio il mutato atteggiamento nei confronti delle persone con disabilità o il diffondersi del consumo critico. Le *forme di organizzazione sociale* sono un altro luogo in cui sono identificabili effetti significativi: ad esempio nei tempi e negli orari di servizi e uffici pubblici. Il *management pubblico* è un altro luogo di cambiamento: anche al contributo delle organizzazioni di cittadini sono dovute infatti, ad esempio, la introduzione di standard e procedure di verifica della qualità dei servizi o la istituzione di uffici per le relazioni con il pubblico. Vanno infine menzionate le *regole del mercato* come punto di osservazione degli effetti dell'azione civica, dove ad esempio le performance in materia ambientale o gli standard di responsabilità sociale sono diventati materie cogenti per le imprese.

Va aggiunto che il livello di fiducia pubblica in queste organizzazioni è, in Italia come in tutto il mondo, ai massimi livelli. Questo patrimonio è una delle più rilevanti risorse di cui godono le organizzazioni di attivismo civico, specialmente in un'epoca in cui sia per i partiti, sia per gran parte delle pubbliche amministrazioni e per le imprese private, la fiducia è una delle risorse più scarse a disposizione.

### **La democrazia partecipativa**

Per riprendere quanto accennato a proposito dell'uso vago e confuso di termini della sfera pubblica, se si fa l'esercizio di cercare su Internet, usando un motore di ricerca, riferimenti al termine "cittadinan-

za attiva”, si possono trovare molte menzioni della espressione (più di 800.000), ma al contrario pochissime precise definizioni. Tra queste una è particolarmente pertinente con il tema trattato qui. Si trova nel sito web del Comune di Prato e dice: «La cittadinanza attiva è la partecipazione dei cittadini alle attività svolte dal Comune ed è disciplinata dallo Statuto comunale». È ovvio che il fenomeno identificato e descritto sommariamente sin qui non consiste nella partecipazione ad attività svolte o promosse da una amministrazione. Che cosa sono, allora, le attività connesse con la partecipazione realizzate per iniziativa di queste ultime? È a proposito di questo che si può parlare di democrazia partecipativa.

Più specificamente, quando si parla di democrazia partecipativa ci si può riferire a un fenomeno che è emerso con il *participation turn*, iniziato negli anni Novanta in tutto il mondo e che coinvolge le istituzioni dal livello globale a quello locale. La sua prima formulazione come standard istituzionale si trova nella *Dichiarazione di Aarhus* (1998), nella quale si afferma che nella definizione delle politiche ambientali occorre che vengano coinvolti gli individui e le comunità influenzati dalla questione sul tappeto.

In generale, la democrazia partecipativa come strategia e programma di governo nasce dal deficit di legittimazione e di fiducia pubblica che tutte le istituzioni e le amministrazioni nel mondo soffrono. L'Unione Europea è forse il luogo in cui tutto ciò è più evidente.

Malgrado la molteplicità di concettualizzazioni, approcci, forme e procedure, è possibile identificare alcune caratteristiche generali e distintive del modello della democrazia partecipativa. Esse sono le seguenti:

- la democrazia partecipativa si svolge prevalentemente nell'ambito delle politiche pubbliche, derivando la propria legittimazione dai meccanismi rappresentativi e mirando a rafforzarli;

- essa riguarda la fase della definizione delle politiche, in particolare la progettazione e le decisioni su piani, leggi, regolamenti, provvedimenti di quadro, ecc.;

- essa consiste nella inclusione della cittadinanza nel processo di definizione delle *policy* sulla base del principio di *affectedness*, secondo il quale tutti i soggetti che sono o possono essere colpiti dagli effetti di una politica devono essere coinvolti non a posteriori ma a priori e in corso d'opera;

- questa inclusione dei cittadini *affected* ha come effetto auspicato la qualificazione democratica dell'azione pubblica in termini di processo e/o di prodotto;

- questo effetto è conseguito tramite la definizione di un sistema di norme, procedure, forme e strumenti volti a regolare e facilitare l'accesso ai processi partecipativi;

- le forme concrete che tale modello assume è quello di dibattiti pubblici, consultazioni, tavoli, consulte, forum, giurie di cittadini, forme di progettazione partecipata, bilanci partecipativi, ecc.

Abbiamo quindi *due fenomeni che possono essere considerati alla stregua di "esperimenti democratici"*: la democrazia partecipativa come esperimento nel senso di applicazione o verifica di modelli e teorie, giacché essa è frutto di una specifica elaborazione progettuale da parte di centrali accademiche e politiche, e la cittadinanza attiva come esperimento nel senso di prova o tentativo, giacché essa è invece il frutto di pratiche di cittadinanza, seppure supportate dalla ricerca e tutt'altro che spontanee.

### **Differenze e divergenze**

Che cosa hanno a che fare tra loro questi due fenomeni? Lasciando da parte la pretesa del Comune di Prato di fare della partecipazione dei cittadini un'attività di cui è paradossalmente protagonista l'amministrazione, si potrebbe arguire che il rapporto tra questi due "esperimenti democratici" sia da dare per scontato. Perché, infatti, non ci dovrebbe essere una connessione tra questi due grandi investimenti di energia nella sfera pubblica? Non è ovvio che ci sia una naturale alleanza, una sovrapponibilità tra il fenomeno dell'attivismo organizzato dei cittadini e quello della democrazia partecipativa?

Invece non è ovvio. Sia nella ricerca scientifica, sia nelle posizioni e nelle azioni dei *policy maker* e delle stesse organizzazioni civiche, ciò che emerge è un atteggiamento prevalentemente negativo nei confronti dell'azione civica. L'argomento principale è che le esperienze di attivismo civico possono sovrapporsi ai cittadini come individui; rappresentare, per così dire, cittadini troppo attivi o troppo organizzati; supportare interessi particolari a scapito di quelli generali delle comunità; dare spazio solo a "voci estreme" a detrimento di quella del cittadino medio. È in relazione a queste preoccupazioni (che si riferiscono a cir-

costanze reali) che vengono definite e praticate strategie per prevenire e contrastare questi eccessi di attivismo o di organizzazione. Sono tipici al riguardo i metodi impiegati per selezionare i partecipanti alle esperienze partecipative, quali quelli della estrazione a sorte, della selezione di un campione statistico della popolazione interessata, o della scelta, da parte dell'amministrazione, degli *stakeholder* considerati più rilevanti per la questione trattata.

D'altro canto, quando le organizzazioni di cittadini entrano in relazione con le amministrazioni, spesso emergono elementi di divergenza, che qui sono utili soprattutto per chiarire la differenza tra questi due fenomeni. In particolare si verificano delle distonie tra ciò che le amministrazioni (è una circostanza che riguarda la intera UE) ritengono che queste organizzazioni dovrebbero fare, principalmente consultazioni che hanno invece modesto rilievo nelle pratiche di cittadinanza attiva, mentre quello che queste organizzazioni fanno principalmente, cioè attività di informazione, formazione, educazione, *counselling* e *advice*, è considerato marginale dalle amministrazioni. Se poi si leggono i documenti dell'Unione Europea si troverà che i cittadini organizzati dovrebbero partecipare ai dibattiti sulle grandi riforme dell'Unione o alle consultazioni sui suoi atti, quando in realtà essi entrano in contatto con l'Unione soprattutto per i bandi, cioè per farsi finanziare progetti.

C'è poi una parte consistente dell'attivismo civico che non entra mai nei processi partecipativi promossi dalle amministrazioni, per esempio i *watchdog*, cioè quelle organizzazioni che non siedono ai tavoli dove si discute perché la loro *mission* è controllare quello che viene discusso e deciso: è il tipico caso dei movimenti di azione collettiva. Ma non vanno dimenticate tutte le realtà che si occupano di questioni pubbliche senza incontrare mai le istituzioni, ad esempio coloro che si occupano di responsabilità d'impresa e discutono con le imprese, coloro che si occupano di servizi pubblici e discutono con i sindacati in assenza dell'amministrazione, coloro che agiscono nella totale assenza dell'amministrazione competente, e così via.

Ancora, ci sono problemi di carattere strutturale della democrazia partecipativa, derivanti dalla circostanza che essa è promossa e gestita dalle amministrazioni. E questo significa che è l'amministrazione a decidere chi invitare, su cosa discutere, con quali limiti, nonché a gestire lo svolgimento e gli esiti del processo. Non c'è nulla di scandaloso in tutto ciò, salvo che non stiamo parlando di autonoma iniziativa dei cit-

tadini.

Per indicare in modo più ordinato le differenze sostanziali tra democrazia partecipativa e cittadinanza attiva, si può annotare che:

- la democrazia partecipativa è un'iniziativa delle istituzioni, mentre l'altra è un'iniziativa dei cittadini;

- la prima investe solo la fase della formazione delle politiche, l'altra invece l'intero ciclo del *policy making*, incluse la loro messa in opera e la loro valutazione;

- la democrazia partecipativa si concretizza in forme di dibattito e di discussione, che possono essere deliberative nel migliore dei casi, ma sempre dibattiti e discussioni sono, mentre la cittadinanza attiva si concretizza nell'azione, anche intesa come azione comunicativa;

- la prima si focalizza sugli *output*, cioè sulla generazione di prodotti che siano coerenti con gli obiettivi e formalmente giustificati, mentre l'altra si focalizza sugli effetti nella realtà che queste politiche devono avere, cioè sugli *outcome*;

- la democrazia partecipativa si rivolge primariamente agli individui, mentre la cittadinanza attiva è costituita di reti di persone, o di persone che si mettono in rete;

- nella democrazia partecipativa i cittadini diventano attori amministrativi; nella cittadinanza attiva sono invece attori politici, giacché la partecipazione al *policy making* ha una natura politica.

## **Problemi**

Chiarito che stiamo parlando di due fenomeni radicalmente differenti, da non confondere, né sovrapporre, è utile segnalare alcuni problemi che invece si manifestano nelle concrete esperienze di democrazia partecipativa. E ciò, non perché la democrazia partecipativa sia intrinsecamente sbagliata o perfino pericolosa, ma perché su di essa manca una riflessione critica che invece condurrebbe a farne una pratica seria e pienamente efficace sia nei casi singoli, sia in termini di contributo alla qualità della democrazia. Che ciò sia possibile lo dimostrano le molte (ma non moltissime) esperienze positive realizzate in questo contesto, in Italia e altrove. I problemi che verranno riassunti qui di seguito, quindi, costituiscono pericoli da evitare od ostacoli da superare piuttosto che spiegazioni di una intrinseca debolezza.

La rappresentanza è un grande tema, che qui significa soprattutto

che non si capisce chi parla a nome di chi e chi agisce per conto di chi. Si tratta infatti di situazioni in cui il meccanismo della rappresentanza democratica, fondato sulle elezioni e sul principio “una testa un voto”, non è appropriato. Tuttavia, chi è coinvolto in un bilancio partecipativo e concorre a decidere il destino di un quartiere, lo fa parlando a nome e agendo per conto di collettività con le quali ha una relazione di rappresentanza molto esile, se non proprio inesistente. Eppure questa relazione è riconosciuta dagli interlocutori come effettiva e legittimante. Questo primo problema si pone, seppure in modo specifico, anche nelle esperienze di cittadinanza attiva. Si tornerà su questo punto in conclusione.

Un secondo problema è quello della consistenza delle questioni. È sufficiente un rapido sguardo ai materiali di esperienze che sono disponibili grazie al web per capire che in molti casi gli esercizi partecipativi che vengono proposti ai cittadini sono di portata decisamente modesta rispetto alle questioni sulle quali i cittadini vengono convocati. Ma vale la pena di perdere pomeriggi e serate per discutere quali fiori vanno piantati in un giardino pubblico? È probabile che le ragioni di queste iniziative siano da ritrovare in temi molto diffusi, quale quello della partecipazione civile come “palestra della democrazia”, oppure quello del capitale sociale. Essi tuttavia meriterebbero un’attenta riflessione critica che invece usualmente non c’è.

C’è poi il problema del criterio di valutazione di questo tipo di esercizi partecipativi. In Toscana esiste una legge che regola e promuove dibattiti pubblici organizzati al livello locale. Grazie ad essa possiamo verificare gli esiti dei processi partecipativi che sono stati documentati. Il risultato è che in molti casi è difficile se non impossibile cogliere in che cosa la convocazione dei cittadini a riunirsi e a discutere un problema o una opportunità comuni abbia fatto la differenza. Certo, accade che il Comune faccia proprie le proposte, o che le rifiuti ma dandone motivazione e spiegazione; ma più spesso non c’è traccia di un effetto, oppure esso è del tutto generico («Il Comune terrà conto...»): se ne può trarre la conclusione che a seguito di queste esperienze partecipative non è accaduto proprio nulla. Invece il fatto che qualcosa che non fosse previsto all’inizio accada dovrebbe essere il criterio principale da utilizzare. Un buon esempio di ciò è quello del dibattito pubblico promosso a Genova dal Comune sulla “Gronda”, nel quale la discussione niente affatto accademica o pacifica tra gli enti responsabili e la cittadinanza ha

portato a modificare il progetto iniziale, soprattutto in termini di impatto ambientale e di abbattimenti di edifici da espropriare a tal fine.

### **Nelle politiche ambientali**

Con specifico riferimento alle politiche ambientali, non possono non essere menzionati alcuni temi problematici, perché essi appaiono come ancora aperti.

Non si può non menzionare, anzitutto, la questione del rapporto tra la ricerca scientifica e la governance democratica. Si tratta del fatto che molti dei conflitti ambientali nascono per un vuoto di responsabilità della ricerca scientifica, che non è in grado di dire che cosa è pericoloso, quanto, in che modo, e che cosa invece non lo è. In altre parole, in molti conflitti ambientali c'è un deficit di responsabilità politica e civile della ricerca scientifica. E questo è davvero un problema aperto, specialmente in un mondo in cui l'asimmetria nell'informazione è sempre più alta.

Un altro tema particolarmente critico è che al centro dei conflitti ambientali c'è la cosiddetta opzione zero: ossia, non *come* realizzare un'opera, ma se realizzarla, o meglio non realizzarla. La logica del come realizzare l'opera apre a un mondo di esperienze, di successi e insuccessi, di produzione di alternative, di processi deliberativi, di accordi e disaccordi. È quando viene messa in campo la opzione zero (non facciamo la Tav, l'autostrada, ecc.) che nasce la questione. Del resto, quando avviano i processi partecipativi le amministrazioni non chiedono ai cittadini se vogliono che un'opera venga fatta o meno; chiedono piuttosto come vogliono che sia fatta. Non mettono, cioè, in discussione il fatto di realizzarla. E invece chi partecipa spesso è contrario all'opera in sé. L'opzione zero pertanto è gestita con difficoltà nella logica della democrazia partecipativa promossa dalle amministrazioni. Altri tipi di conflitti ambientali, che non portano con sé l'opzione zero, si gestiscono invece con una molteplicità di forme, procedure e strumenti e con esiti che possono essere positivi. Uno dei problemi è che i conflitti connessi con l'opzione zero generano un circolo vizioso della sfiducia: la sfiducia nei confronti delle istituzioni genera sfiducia nei confronti dei cittadini e viceversa. Le due sfiducie si alimentano reciprocamente e fanno sì che le situazioni si incancreniscano. Stante che l'opzione zero in molti casi poi ha successo.

Guardando alle politiche dell'ambiente e del territorio degli ultimi

decenni, non possono tuttavia non essere rilevati i molti casi in cui la partecipazione dei cittadini, in forma autonoma o a seguito di un invito delle istituzioni, funziona, smentendo l'idea che tutto si riduca sempre a un confronto con poco o nessun costrutto tra cittadini che protestano e chiedono che le cose cambino, e amministrazioni che devono cavar-sela in qualche modo.

Da questo punto di vista anche i fenomeni *Nimby* andrebbero considerati diversamente. Basta citare al riguardo i tanti casi in cui la discarica viene costruita sopra la falda acquifera perché magari il terreno è di proprietà di un amico del sindaco. Anni fa a Spoleto i cittadini si organizzarono, chiamarono dei geologi e proposero un sito per la discarica alternativo rispetto a quello scelto dalla Regione, ma sempre all'interno del territorio comunale. Purtroppo la Regione invece, alla fine del suo mandato confermò la scelta iniziale, perché evidentemente c'erano delle ragioni più forti a favore di essa.

Ancora, si può ricordare il censimento delle frane italiane realizzato a metà degli anni '80 da Cittadinanzattiva (allora Movimento Federativo Democratico). Furono censite 1.700 frane da parte di cittadini addestrati, che indicavano, non solo le dimensioni e le caratteristiche della frana, le coordinate topografiche, la sua storia e i suoi effetti precedenti, ma anche il percorso da fare per raggiungerla. L'idea era che i pendolari, gli allevatori, gli agricoltori potessero, nella loro attività quotidiana, avendo questo punto di riferimento, essere dei monitori del rischio idrogeologico. La realtà, insomma, è decisamente più ricca ed articolata di quello che immaginiamo, il problema semmai è rendersene conto.

### **Qualche riflessione conclusiva**

L'osservatorio delle politiche ambientali, dei conflitti che in esse hanno luogo e dei comportamenti e delle relazioni tra i diversi attori che ne sono protagonisti è sicuramente un campo di ricerca che può offrire spunti di riflessione su temi più generali. Tre di questi temi possono essere citati qui.

Il primo tema è quello del *policy making* come nuova arena della lotta politica e anche della qualità della democrazia. Si tratta di un contesto nel quale non è più valida l'assunzione che la politica decide, poi si attiva il meccanismo indefettibile dell'amministrazione (con le famose metafore della macchina o dell'orologio) che realizza quanto stabilito.



In questa visione, dopo il momento della decisione non c'è più politica. E invece è proprio lì che comincia la lotta politica, ed è lì che il comportamento degli attori non solo pubblici, ma anche sociali e privati, fa la differenza. Ed è ancora lì che la democrazia acquista il suo volto effettivo e mostra la sua capacità di includere o escludere soggetti, questioni e luoghi. Questo è ciò che rende prezioso guardare la politica con l'occhio delle politiche pubbliche.

Un secondo tema è quello degli *stakeholder* e della loro responsabilità. Non dimentichiamo che il rogo della ThyssenKrupp a Torino non è stato solo opera dei dirigenti dell'impianto e delle loro consapevoli omissioni, ma è stato possibile anche perché i sindacati avevano scambiato occupazione contro sicurezza, gli enti locali avevano spinto perché la Thyssen rimanesse a tutti i costi, gli organi di controllo avevano instaurato una sorta di complicità con l'azienda (avvisare prima delle visite di controllo) e la società di assicurazioni aveva rilevato che quel rischio esisteva, ma invece di rifiutarsi di assicurare l'impianto ha semplicemente alzato il premio di assicurazione. Se il contesto è quello delle politiche pubbliche, non quello in cui qualcuno governa e qualcuno è governato, dobbiamo ripensare il tema della responsabilità in un contesto in cui non c'è nessuno che ce la può fare da solo. Tutto ciò, naturalmente, senza togliere alcuna responsabilità ad alcuno.

L'ultimo tema è quello della qualità rappresentativa delle iniziative civiche, su cui è necessario un approccio articolato. Nelle pagine di questo volume vengono sottolineati problemi e paradossi che si generano quando qualcuno di cui non è chiara la relazione di rappresentanza e i suoi fondamenti parla e agisce a nome di qualcun altro. La soluzione però non è né ignorare che queste relazioni di rappresentanza esistono di fatto e sono per lo più di carattere fiduciario, né pensare di ricondurre tutto a una logica simile a quella parlamentare o a quella del modello corporativo, basate sulle quantità e sul principio di maggioranza. Il punto su cui lavorare è piuttosto che nessuno è rappresentativo in sé, ma ciascuno può esserlo in relazione alle circostanze, alle questioni trattate, alle proprie caratteristiche, ecc. Qui ci vorrebbe uno sforzo sia delle istituzioni che della comunità politica attraverso il dibattito pubblico, per stabilire quali sono i criteri di rilevanza che devono essere volta per volta applicati. In alcuni casi è più importante la presenza diffusa sul territorio e un'ampia membership, in altri una competenza, che può essere anche di dieci persone, in altri ancora i risultati conseguiti in pas-

sato, in altri il network di relazioni. Si dovrebbe partire da qui, perché ogni volta che si cerca di applicare modelli, requisiti, metodi dei modelli standard della rappresentanza, c'è qualche cosa che non va: si tira, si spinge, ma la coperta è sempre troppo corta e i conti non tornano. Ma il tema è troppo importante per lasciarlo alla applicazione acritica di modelli che, peraltro, funzionano sempre meno anche per gli ambiti per i quali sono stati inventati.

**\*Giovanni Moro** è sociologo politico e Presidente di FONDACA – Fondazione per la Cittadinanza Attiva.

## Testi consigliati

- Bobbio, L., Pomatto, G., *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, rapporto di ricerca, 2007.
- Cotturri, G., *La forza riformatrice della cittadinanza attiva*, Roma, Carocci, 2013.
- Della Porta, D. (a cura di), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004.
- De Sousa Santos, B., *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, Troina, Città Aperta edizioni, 2003.
- Floridia, A., *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Roma, Carocci, 2012.
- Fung, A., Wright, E. O., *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso, 2003.
- OECD, *Evaluating Public Participation in Policy Making*, Paris, OECD, 2005.
- Moro, G., *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Roma, Carocci, 2013.
- Sintomer, Y., Allegretti, G., *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Roma, Ediesse, 2009.
- Steffek, J., Hahn, K. (a cura di), *Evaluating Transnational NGOs. Legitimacy, Accountability, Representation*, London, Palgrave Mcmillan, 2010.

# /IL RUOLO DEL DIRITTO NEI CONFLITTI AMBIENTALI

di Fabio Giglioni\*

## **Le difficoltà del diritto**

Un conflitto di interessi ha bisogno di trovare la regola di diritto per la sua civile composizione: i conflitti ambientali non fanno eccezione, ma il diritto in questo caso fatica a svolgere la sua funzione di equilibrio, come già ebbe a sottolineare un noto studioso americano negli anni settanta (Dworkin). Si possono rintracciare almeno sei cause per spiegare questo dato.

La prima causa può essere ricondotta alla storia e ai cambiamenti sociali che si verificano nel corso degli anni. La lotta per la salubrità ambientale è un fenomeno che risale agli ultimi quarant'anni e nel corso di questi anni si è progressivamente intensificata. Benché non siano mancati nel tempo adattamenti e progressi delle regole giuridiche, si può convenire che la reazione del diritto alla presentazione di nuovi conflitti richieda un tempo maggiore di adeguamento. Il bel libro di Francesco Pinto, *La strada dritta*, che racconta la costruzione dell'Autostrada del Sole in Italia, restituisce con efficace verosimiglianza il clima degli anni Cinquanta e Sessanta e l'ambizione alla costruzione delle infrastrutture quale fattore di sviluppo. È d'altra parte noto che quell'autostrada segue una curva innaturale nel tratto aretino attribuita alla volontà di soddisfare le ambizioni di crescita e sviluppo del territorio in cui si trovava la *constituency* di uno dei politici più influenti di quegli anni. I territori lottavano per ottenere infrastrutture e non per rifiutarle, come spesso capita ora. Un banale esempio che descrive però un cambiamento straordinario dell'evoluzione dei costumi e delle idee che il diritto deve inseguire procedendo a sua volta a modifica.

La seconda causa può essere attribuita all'inefficacia di principi consolidati del diritto moderno, primo tra tutti quello di legalità. I conflitti ambientali sono caratterizzati da valutazioni tecniche complesse che

non possono essere ricondotte entro una presunzione legale: il ruolo dell'amministrazione e della tecnica è indispensabile. Ne discende che il comando giuridico deve riflettere l'accertamento complesso della realtà e la verifica degli interessi concreti che solo un'idea astratta del diritto può ricollegare all'espressione di una norma giuridica positiva. Ma questa conclusione non è banale perché tutto il diritto moderno è basato sulla presunzione che sia riassunto direttamente nella legge: prendere atto di questo elemento nei conflitti ambientali significa rimettere in discussione radicali convinzioni.

La terza causa può essere rintracciata nell'originalità del conflitto ambientale. In tali circostanze, infatti, non si confrontano interessi chiaramente distinti, come è di consueto. La regola giuridica non è richiesta per trovare un punto di equilibrio tra interessi pubblici e interessi privati contrapposti tra loro: per quanto difficile possa essere questo conflitto, il diritto pubblico moderno è nato per risolvere questa tipologia di contrasti. Nei conflitti ambientali, invece, si confrontano due o più modalità di tutelare gli interessi generali; a contrapporsi sono interessi coesenti e comuni rappresentati, però, da soggetti diversi: da un lato, si trovano i soggetti istituzionali, tradizionalmente attributari di questa funzione, dall'altra si trovano forme organizzate della società civile che agiscono sempre per un interesse generale. Gli istituti classici del diritto che tentano di proteggere i beni giuridici che appartengono alla sfera esclusiva degli individui non hanno efficacia, perché in questo caso non si reclama l'intangibilità di un interesse proprio ma la diversa tutela dell'interesse comune.

Accanto, poi, alle novità appena menzionate si possono trovare altre forme di originalità. I conflitti ambientali riguardano anche le stesse istituzioni: amministrazioni locali contro amministrazioni nazionali, territori rappresentati con vocazioni contrapposte, amministrazioni a rappresentanza politica contro amministrazioni tecniche. I conflitti ambientali disgregano l'armonia dell'architettura istituzionale e richiedono dunque regole nuove capaci di arbitrare conflitti tra soggetti omogenei e non solo tra quelli disomogenei. Non è un caso che in questi anni e nell'attuale discussione sulla riforma costituzionale la distribuzione delle competenze legislative e amministrative sia uno dei punti più dibattuti senza che, in verità, traspaia una soluzione che contenga davvero una conclusione definitiva.

Il quinto motivo di difficoltà è rappresentato dall'emersione di nuovi

principi giuridici di difficile applicazione. Nella tutela dell'ambiente sono spesso invocati, ad esempio, i principi di precauzione (De Leonardis) o il principio dello sviluppo sostenibile e, in particolare, della tutela delle generazioni future (Fracchia). Si tratta di principi importanti e nuovi, ma la cui applicazione non appare univoca. Ad esempio, il principio di precauzione è invocato sia per approvare moratorie sull'utilizzo di certe sostanze sia per legittimare un intervento o un'azione in un contesto caratterizzato da incertezza scientifica (si pensi al dispiegamento dei ripetitori di frequenze per le comunicazioni elettroniche). Analoghi problemi presenta il principio di tutela delle generazioni future: chi le rappresenta? E, soprattutto, cosa è meglio per loro? Cosa tutela meglio le generazioni future: la continuità della produzione di un reddito che consenta loro *standard* di vita almeno analoghi a quelli attuali per gli stati occidentali o la sostenibilità nel tempo delle risorse naturali?

Ultimo motivo che spiega la difficoltà del diritto a dirimere i conflitti ambientali consiste nell'ambiguità degli interessi ambientali. Gli interessi ambientali possono essere declinati in una moltitudine di modi, ma alcuni di questi possono confliggere tra loro. Gli incentivi per lo sfruttamento delle fonti naturali rinnovabili per produrre energia "pulita" o il ricorso agli incentivi per l'utilizzo delle *Best Available Technologies (BAT)* sono considerati da molti una scelta coerente con la tutela dell'ambiente; altri, però, sottolineano il contrasto tra queste soluzioni e altri valori, come è il caso della tutela del paesaggio per quanto riguarda la diffusione delle pale eoliche o il consumo indiretto di maggiori energie fossili per alcune produzioni fondate sulle *BAT*. Anche in questo caso la proliferazione di regole per la tutela dell'ambiente è potenzialmente in grado di produrre contraddizioni difficilmente sanabili.

Le conseguenze di questa difficoltà si traducono spesso nella sfiducia verso il diritto, cosicché le parti protagoniste del conflitto preferiscono ricorrere allo scontro di natura politica misurandosi secondo rapporti di forza. È in questo contesto che si registrano fenomeni che producono effetti opposti ma accomunati dall'estromissione del diritto dal conflitto. Da una parte, dunque, atteggiamenti di resistenza ad oltranza che rifiutano a priori qualunque investimento produttivo destinato a modificare i territori e le condizioni esistenti, sintetizzati con le formule verbali del *Nimby* e del *Banana (Build absolutely nothing anywhere near anyone)*, dall'altra soluzioni che sospendono le regole ordinarie per accentrare le decisioni alle valutazioni politiche dei deci-

sori pubblici. Due condizioni opposte unite, però, dalla volontà di sciogliere la complessità irrinunciabile delle questioni ambientali in posizioni assolute, finendo per produrre effetti paradossali.

Nel primo caso, ad esempio, la contrapposizione è condotta contro amministrazioni e istituzioni di cui spesso si trascura la strutturale debolezza in termini di dotazioni di risorse, finendo così per delegittimare chi per mandato istituzionale è deputato a proteggere gli interessi ambientali in un equilibrio complessivo tra una pluralità di interessi in cui sono compresi anche quelli di chi contesta. Con questo effetto di delegittimazione, però, traggono vantaggio proprio coloro che possono vantare forze maggiori e che più soffrono gli interessi contrapposti al solo consumo delle risorse naturali.

Nell'altro caso, viceversa, si assiste a processi decisionali che vengono accentrati e posti in sedi lontane dal conflitto senza che sia riconducibile una piena responsabilità giuridica. È quello a cui si assiste, per esempio, con l'istituto della Conferenza dei Servizi che prevede la possibilità di assegnare la decisione finale al Consiglio dei Ministri anche per controversie meramente locali e che una giurisprudenza recente<sup>1</sup>, molto significativa, assegna definitivamente alla natura politica, esente da qualunque controllo terzo. Lo stesso fenomeno di "fuga dal diritto" lo si registra nell'ampio ricorso ai procedimenti di emergenza, molto frequenti in campo ambientale: si sospendono o si derogano le regole ordinarie costituendo un diritto apposito che si risolve con decisioni attribuite a nuove autorità sostitutive di quelle ordinarie, anch'esse – quasi sempre – fuori controllo.

### **È necessario il diritto?**

I protagonisti così si confrontano sul piano politico disfidandosi del diritto. A questa condizione reale sarebbe inutile opporre un astratto *dover essere*: bisogna più umilmente chiedersi se il diritto sia davvero utile. Conferme in questa direzione provengono anche dall'art. 17-bis, c. 3, legge n. 241/1990, come modificato recentemente dall'art. 3, legge n. 124/2015. A dispetto, infatti, di quanto anche l'UE stabilisce a favore degli interessi ambientali che ricevono una speciale protezione,

.....  
1 Cfr. Corte cost., 3 maggio 2013, n. 81.

tanto che in ambito nazionale sono definiti interessi primari capaci di derogare diversi istituti della legge generale sul procedimento amministrativo, l'attuale disciplina di riforma prevede che la protezione degli interessi ambientali non costituisca più ragione giustificatrice di deroghe agli istituti generali, cosicché il mancato pronunciamento delle pubbliche amministrazioni competenti può essere agevolmente superato, fatta eccezione per i soli casi in cui il diritto dell'UE esiga l'adozione di provvedimenti espressi.

Il vantaggio del ricorso al diritto può venire solo dalla costruzione di un sistema di regole efficaci che sappiano garantire il confronto degli interessi senza che vi sia pregiudizialmente la netta prevalenza degli uni sugli altri; quando il diritto fallisce questa missione, appare un simulacro costruito per consolidare i rapporti di forza anziché regolarli. Il caso dell'aeroporto Dal Molin<sup>2</sup> ha rappresentato un chiaro esempio in cui il giudice ha alla fine escluso l'applicazione di qualunque istituto giuridico (partecipativo e referendario) delegando all'esclusiva sfera politica la dimensione della scelta. E, tuttavia, proprio questo caso, che ha registrato la totale pretermissione di una parte degli interessi, spiega paradossalmente quanto sia forte il bisogno del diritto e miopie l'investimento sulla sua estromissione.

D'altra parte non bisogna neppure trascurare la forza condizionante del diritto: non tutti i conflitti ambientali si confrontano in uno spazio aperto dove ogni soluzione è possibile. La c.d. "opzione zero", per esempio, è praticabile solo in alcune circostanze. Il dispiegamento delle infrastrutture di telecomunicazione costituisce un diritto soggettivo pieno che fa vivere un evidente conflitto fra il diritto alla comunicazione e il diritto dell'ambiente o alla salute, la cui soluzione non può comunque essere risolta con il sacrificio totale del primo. Ecco, dunque, un esempio in cui il diritto s'impone a prescindere dalla volontà delle parti in conflitto, riducendo la gamma delle soluzioni a disposizione del conflitto. Il caso appena menzionato dimostra che l'estromissione del diritto dai conflitti ambientali può essere solo parziale.

Pur nel contesto difficile descritto, il diritto in questi anni ha reagito e ancora può reagire con altre soluzioni. Nei procedimenti, per esempio, relativi ad autorizzazioni o valutazioni di impatto ambientale, il

.....  
2 Cfr. Cons. St., sez. IV, ord., 26 agosto 2008, n. 4438.



diritto ha sperimentato modelli partecipativi innovativi in deroga a quelli previsti dalla legge generale sul procedimento amministrativo: si è così assistito all'introduzione di istituti quali quello dell'inchiesta pubblica, sono stati introdotti istituti che garantiscono confronti informali tra le parti, esistono esperienze, come quella toscana, approssimativamente avvicinabile al *débat public*, la cui introduzione in ambito nazionale è peraltro discussa<sup>3</sup>. Nel campo delle energie lentamente e gradualmente, attraverso la combinazione delle reti elettriche e del gas con le innovazioni delle telecomunicazioni favorita da incentivi pubblici, si sta rivoluzionando il modo di consumare l'energia in una direzione che rafforza l'efficienza nell'uso trasformando i consumatori anche in potenziali produttori.

### **Cosa ancora può fare il diritto**

E, tuttavia, questo non basta ancora. Altre reazioni del diritto sono ancora possibili. Sul piano, ad esempio, dei contesti urbani delle città la diffusione dei *Regolamenti sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura e rigenerazione dei beni comuni urban*<sup>4</sup> costituisce una notevole potenzialità per diffondere pratiche di condivisione della cura degli interessi generali in campo ambientale. Si tratta di un sistema di regole che investe sull'alleanza tra amministrazioni e cittadini per assolvere al meglio finalità di interessi generali, quali sono anche quelli ambientali. Qui il diritto si pone come ponte tra i soggetti, si rende flessibile alle soluzioni che si addicono meglio ai vari contesti territoriali, segna, per quanto possibile, una relazione pariorinata che si conclude con un «accordo lieto» per riutilizzare una definizione utilizzata in uno studio di venti anni fa (IRES).

Per contrastare il fenomeno degli egoismi delle amministrazioni che disgregano, come descritto sopra, anche l'armonia del quadro istituzionale è stato proposto (laione), sulla base di qualche esperienza

.....  
3 Si segnala in proposito la delega al governo contenuta nell'art. 2, legge n. 124/2015, per introdurre nuovi modelli di istruttoria pubblica per l'adozione di provvedimenti di interessi generali.

4 Il Regolamento è stato adottato per primo dal comune di Bologna e poi è stato ripreso, anche con variazioni, da un centinaio di altri comuni.

svolta in Spagna, l'introduzione di meccanismi di mercato artificiale, in cui i territori, sulla base di incentivi e compensazioni, competono per l'assunzione dell'onere relativo al carico infrastrutturale.

Analoghi fenomeni di reazione del diritto che possono trovare ulteriori slanci sono il recupero di istituti del diritto antico quale può essere quello dell'azione popolare per la tutela degli interessi generali, che peraltro importanti studiosi del diritto amministrativo italiano avevano già avanzato molti anni fa (Giannini, tra questi). Benché l'evoluzione dell'ordinamento non abbia certamente raggiunto tale approdo, si sottolinea in questo senso una giurisprudenza degli ultimi anni che, utilizzando il principio di sussidiarietà orizzontale, ammette l'accesso di controversie proposte da soggetti che rivendicano non tanto la violazione di una propria situazione soggettiva ma la tutela degli interessi dell'ordinamento giuridico (Gigliani). Anche in questo caso, si tratta di un'evoluzione graduale che pare affiancare la natura oggettiva della tutela giurisdizionale accanto a quella costituzionalmente riconosciuta di natura soggettiva.

Ulteriori sperimentazioni sono quelle che si diffondono nei vari territori su base volontaria di costituire sistemi alternativi alla giurisdizione di risoluzione delle controversie che si avvalgano degli istituti di conciliazione e mediazione dei conflitti. Si tratta di sperimentazioni fondate sulla costituzione di collegi di valutazione che sono rappresentati dai cittadini oltre che dalle parti e da tecnici, così da mettere a frutto punti di vista, valutazioni tecniche e interessi molto diversi tra loro in una condizione che dovrebbe favorire la loro composizione. Ci sono già state in proposito sperimentazioni effettuate in passato, ma un recente documento (LABSUS) dimostra come molti dei comuni che hanno adottato il *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura e rigenerazione dei beni comuni urbani* prevedano proprio l'istituzione di procedure conciliative e di mediazione per la risoluzione di conflitti che abbiano come oggetto i beni comuni, tra cui rientra certamente anche l'ambiente. Vi sono casi, peraltro, molto originali come il Regolamento del comune di Chieri che prevede perfino una Giuria dei beni comuni, composta per sorteggio tra gli aventi diritto al voto per le elezioni locali chiamati a dirimere alcune delle possibili controversie sui beni comuni, dando forma così più a un caso di «arbitrato popolare» anziché a una vera e propria conciliazione.

Infine, può essere utilizzata la comparazione per introdurre nuove

regole di composizione delle liti. Certamente il caso più citato è quello del *débat public* di esperienza francese, ma il cui esito è assai controverso. Un altro esempio è quello che ci proviene dall'Olanda dove la legge generale sul procedimento (*General Administrative Law Act - GALA*) disciplina i cosiddetti procedimenti di massa in cui sono escogitate soluzioni speciali per quei casi in cui la lesione degli interessi dei cittadini e dei privati è caratterizzata da una sostanziale omogeneità (si tratta di ipotesi molto frequenti quando sono in gioco procedimenti preordinati alla creazione di dotazioni infrastrutturali) (Schuurmans). In questi casi, vengono date varie possibilità ai cittadini che si trovano in una condizione giuridica omogenea, da quelle negoziali alle risoluzioni pregiudiziali e preventive delle obiezioni caratterizzate da un certo grado di similitudine, che tentano di risolvere in forme semplificate contrapposizioni che coinvolgono un alto numero di soggetti prima che questo divenga un conflitto formale da presentare di fronte al giudice.

### **Conclusioni**

Nei conflitti ambientali il ruolo del diritto è simile a quello giocato in altre situazioni: individuare l'insieme delle regole che assicurino il confronto equilibrato degli interessi senza che ve ne siano alcuni che vengano pregiudizialmente pretermessi. La difficoltà del diritto a svolgere questa funzione quando ci sono i conflitti ambientali produce una sorta di *trade off* rispetto alla politica e ai rapporti di forza esistenti nella società. Questo, però, non vuol dire che del diritto possa farsi disinvoltamente a meno: esistono limiti ordinanti che sono invalicabili e restringono il campo del conflitto, così come sussistono ragioni fondate che non consigliano l'emarginazione delle regole.

Ciò detto la sfida posta dai conflitti ambientali comporta la necessità di sperimentare soluzioni innovative che superino anche i baluardi tradizionali. È un compito, peraltro, che spetta non solamente al legislatore ma anche alle amministrazioni, naturali istituzioni terze di mediazione, e alla giurisprudenza chiamata a ricavare i principi e le regole ben oltre il mero approccio legalistico. Segnali in questa direzione ci sono, ma vanno ancora incoraggiati. D'altro canto, però, ulteriori sperimentazioni innovative sono ancora possibili e varrà la pena provarle, se non si vuole che il diritto sia piegato semplicemente alla legge del più forte, negando di conseguenza la sua stessa funzione.

**\*Fabio Giglioni** è professore associato di Diritto Amministrativo presso la Sapienza Università di Roma.

## Testi consigliati

•Bobbio, L., *La risoluzione negoziale dei conflitti ambientali*, in IRES, *Di questo accordo lieto. Sulla risoluzione negoziale dei conflitti ambientali*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1994, pp. 11 ss.

•Cortese, F., *Decisioni amministrative complesse e hard cases: il caso Dal Molin*, in Arena, G., Cortese, F., (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, Cedam, 2011, pp. 267 ss.

•De Leonardis, F., *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, Giuffrè, 2005.

•Dworkin, R., *Hard Cases*, in «Harvard Law Review», n. 88, 1975, pp. 1057 ss.

•Fracchia, F., *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, Editoriale scientifica, 2010.

•Giannini, M. S., *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, in Id., *Scritti*, V, 1963-1969, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 318 e 322.

•Giglioli, F., *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, in «Diritto processuale amministrativo», 2015, pp. 413 ss.

•Iacono, C., *La localizzazione delle infrastrutture localmente indesiderate: da soluzioni di government a soluzioni di governance*, in Arena, G., Cortese, F., (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, Cedam, 2011, pp. 205 ss.

•IRES, *Di questo accordo lieto. Sulla risoluzione negoziale dei conflitti ambientali*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1994.

•LABSUS, *Rapporto 2015. Sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org)

•Pellizzoni, L. (a cura di), *Conflitti ambientali. Esperti, politica, istituzioni nelle controversie ecologiche*, Bologna, il Mulino, 2011.

•Pinto, F., *La strada dritta*, Milano, Mondadori, 2011.

•Postiglione, A., *Strumenti di risoluzione dei conflitti ambientali in sede mondiale*, in «Rivista giuridica dell'ambiente», 1997, pp. 623 ss.

•Schuurmans, Y., *Mass procedures in Dutch administrative law*, Relazione presentata nel convegno EGPA, tenuto a Edimburgo il 12 settembre 2013.

# /NIMBY 2.0: IL NIMBY È DIVENTATO GLOBALE

di Alessandro Beulcke\*

Da dove iniziare? Questi dibattiti mi appassionano molto, e mi preoccupano altrettanto. Sono ormai dieci anni che l'Osservatorio *Nimby* Forum, che presiedo, è nato. La ragione per cui lo abbiamo costituito, la sua visione, vorrebbero essere neutre; abbiamo iniziato perché, come società di consulenza, il nostro lavoro è di accompagnare le imprese, proponenti di progetti, ad ottenere consenso sulle loro iniziative industriali, attraverso mediazioni, negoziazioni, azioni di democrazia partecipativa. Come soggetto privato, ovviamente, decidiamo noi quali progetti accompagnare, sulla base della valutazione dei nostri esperti. Il compito che ci siamo dati è di seguirli e sostenerli sul piano della comunicazione, delle relazioni politiche, non certo su quello tecnico delle procedure autorizzative, sul quale intervengono altre strutture che agiscono in relazione con le istituzioni.

In questi dieci anni abbiamo imparato che il fenomeno *Nimby* esiste. Ma è al tempo stesso vero che quasi ci siamo pentiti di aver chiamato con questo nome il nostro Osservatorio; perché, dietro questo acronimo, sotto questo cappello che copre tutto, è abitudine ormai diffusa mettere ogni difficoltà realizzativa nei confronti di qualsiasi opera si intenda oggi proporre. Si è in tal senso arrivati a definire anche una diffusa tendenza *Nope* (*Not on planet earth*), una protesta diventata ormai quasi di sistema. Ed è questo il dato con cui non riesce a trovar pace l'esigenza, invece, di confrontarsi, anche in maniera stretta e dura, con delle regole e su dati oggettivi, cioè su iniziative concrete, si tratti, per esempio, di un rigassificatore o di un'altra opera, su un territorio specifico, con determinate particolarità. Il nostro Osservatorio esamina le fattispecie in cui gli impianti subiscono un determinato tipo di contestazione, dei blocchi alla realizzazione, e lo fa senza entrare nel merito se sia giusto o sbagliato, questo non ci compete. Nel merito entriamo

solo in relazione al fatto che le situazioni devono essere osservate per quello che effettivamente sono. Quindi se si tratta di una trivellazione petrolifera, tramutare il discorso specifico in una grande discussione di sistema vuol dire perdere le coordinate della questione in campo. Così, paradossalmente, il maggior numero di casi *Nimby* manifestati in Italia è proprio sulle fonti rinnovabili, biomasse, gassificatori di rifiuti, impianti eolici, ecc. Dico questo sempre comunque tenendo conto del fatto che ogni caso va poi valutato in sé, e la specifica opposizione ad un impianto fotovoltaico locale può essere, naturalmente, del tutto ragionevole

D'altra parte, non si tratta soltanto di *Nimby* o di *Nope*, ma ora anche di *Nimto*, un elemento che produce un effetto fortemente inquinante sullo stesso *Nimby*. Mi spiego meglio. Il fenomeno cui assistiamo spesso, non solo all'interno dell'Osservatorio, ma anche sul campo, è l'abbandono della responsabilità politica da parte delle istituzioni preposte, da parte dei sindaci, delle province, delle regioni, ecc. Vi potrei citare tantissimi casi, molti dei quali vissuti concretamente nella mia esperienza diretta. Le istituzioni preposte alzano le mani e si affidano alla contestazione cittadina; e, così, non c'è assemblea pubblica nella quale un proponente, anche quando si presenta con le migliori intenzioni, non si trovi immediatamente di fronte uno scoglio, che è al di là delle norme; anche quando ha intenzione non dico di realizzare, ma anche solo di progettare, accettando in tal senso di superare le forche caudine di un rigido processo autorizzativo – e queste procedure in Italia non sono semplici, al netto dei fenomeni corruttivi – il proponente, in altre parole, anche quando è dotato delle migliori intenzioni, davanti ad un'assemblea di 400 cittadini esce sempre con le ossa rotte. E questo qualsiasi cosa intenda proporre. Recentemente sono stato nella civilissima Provincia di Trento, dove la proposta in campo era la costruzione di un gassificatore di rifiuti, di un impianto, cioè, che supera tecnologicamente il termovalorizzatore dei rifiuti, oggi ampiamente contestato; un gassificatore che ha avuto il plauso di Legambiente e di molte associazioni: posso assicurare che quel progetto ha trovato l'immediata, strenua opposizione dell'intera cittadinanza. Sotto elezioni, come si sono schierati i sindaci di ogni colore politico? ovviamente, erano tutti contrari. Se dovessi dire che hanno compreso la tecnologia alla base di quella proposta, i dati stessi forniti, direi il falso. Così, oggi ci troviamo in una situazione di completo stallo. Nel frattempo quell'azienda, tecnologicamente molto avanzata, ha ricevuto fondi dagli Stati

Uniti, per realizzare un progetto innovativo con Microsoft. Parliamo del superamento della termovalorizzazione, che il mondo ambientalista ha sempre richiesto. Nel momento in cui si propone un progetto del genere, comunque c'è un blocco. Se poi questa proposta viene avanzata in un momento elettorale – e viviamo in un periodo elettorale permanente – sicuramente non ci sarà un sindaco, un rappresentante istituzionale che voglia assumersi semplicemente la responsabilità di dire: cari cittadini, questo è un progetto che dovrà passare tutte le procedure previste; andremo a valutarlo successivamente, eventualmente nominando anche noi una commissione tecnica che possa lavorare di concerto con gli organi istituzionali. E, invece, non ci sarà un sindaco che non solleciterà la reazione di pancia dei cittadini per avere un facile voto, è questo che accade, come tutti sappiamo.

### **La burocratizzazione del Nimby**

Negli ultimi anni si è prodotto poi un altro fenomeno, che definirei la *burocratizzazione del Nimby*; una perdita secca per il nostro paese, non solo sul piano ambientale, ma anche su quello economico. Un esempio su tutti, forse abbastanza noto, quello dell'elettrodotto Sorgente-Rizziconi, che dovrà collegare Sicilia e Calabria, e consentire così alla Sicilia di ottenere maggiore energia dal continente, in modo da dismettere finalmente le centrali a olio combustibile altamente inquinanti, ancora presenti su quel territorio. Questo elettrodotto – 38 chilometri sottomarini, il più lungo tratto di corrente alternata che ci sia al mondo – è stato autorizzato. Il processo autorizzativo è durato una decina d'anni, invece che 180 giorni, così come previsto dalla legge; e va inoltre riconosciuto che Terna da qualche anno ha avviato una politica di trasparenza, con dirigenti molto capaci, e forte attenzione al dialogo con il territorio. Dopo tutto questo tempo, l'opera è sostanzialmente completa. Tranne che per un elemento: un'associazione locale, Mediterraneo Ambiente ha fatto un esposto alla Procura di Messina per un singolo pilone non a norma rispetto al piano paesaggistico di quell'area; il piano, infatti, in quel lasso di tempo è cambiato. Ci ritroviamo così in un grande gioco dell'oca: Terna ha ottenuto per tempo tutte le autorizzazioni, l'opera da un punto di vista ambientale è un grande vantaggio per la collettività, peccato che il piano del territorio di Messina nel frattempo è variato, così oggi quel singolo pilone non rientra nella nuova normativa. Che si



fa, si abbandona tutto? È una situazione kafkiana, paradossale. È chiaro che, se i tempi della procedura si allungano così tanto, questo può accadere. Oggi quel pilone, per iniziativa dalla Procura di Messina – la quale si comporta, ovviamente, secondo il proprio mestiere – è ancora sotto sequestro. Ma, per fare un esempio, se ricorrere alla magistratura è un diritto di tutti, è anche vero, come sostengono molti giuristi, che il ricorso temerario dovrebbe essere punito. In termini economici, questi dieci anni e il sequestro hanno causato un danno economico di quattro miliardi di euro per tutta la collettività; perché la Regione Sicilia ha sconti in bolletta pagati da tutti i contribuenti, dal momento che ancora non è dotata di un rifornitore che possa importare l'energia. Ecco, questi sono i dati reali con cui ci dobbiamo misurare.

### **Una strategia nazionale?**

Ma se riflettiamo sulla Strategia Energetica Nazionale, mi sembra al tempo stesso difficile, nel periodo che stiamo vivendo, poter pensare che ogni comune, ogni regione si doti di una politica energetica propria; secondo questo principio la Sicilia avrebbe dovuto e dovrebbe pagare molto di più l'energia prodotta in proprio, rispetto a quella del continente. Se vogliamo ragionare in un'ottica, non dico globale, ma almeno collettiva nazionale, non si capisce perché dovremmo avere leggi differenti, regione per regione, e non una strategia unica. L'attuale blocco di circa 350 iniziative industriali in Italia significa la perdita di liquidità, finanziaria, di circolazione economica, per molti miliardi di euro. Per esempio, in tema di ricerca petrolifera, mi sembra singolare che un paese dotato di risorse minerarie le lasci nel sottosuolo, o comunque non provi a sondarne l'esistenza. Non c'è un paese al mondo che ragiona in questo modo. Perché allora bloccare anche questa attività di esplorazione non invasiva, che tra l'altro è pagata dai privati, non dallo Stato, almeno per avere conoscenza delle proprie risorse minerarie? Vogliamo invece discutere della possibilità di rinunciare al petrolio da domani, muoverci quindi verso le fonti energetiche alternative? Peccato che oggi sia appunto contestato anche il fotovoltaico; e lo stesso accade per le biomasse.

Queste considerazioni non contrastano con l'affermazione della necessità di valutare caso per caso. Penso sia necessario centralizzare la valutazione e la strategia là dove c'è un interesse nazionale. Faccio

un esempio: la questione del deposito unico nucleare, gestito dalla Sogin, ancora da realizzare. È di questi ultimi tempi la pubblicazione della Carta redatta dall'Ispra, un'emanazione del Ministero dell'Ambiente. Questa Carta non indica il sito dove sarà collocato il deposito, ma solo la tipologia delle aree adatte: zone non sismiche, a una certa distanza dalle coste, ecc. Quando l'Ispra ha prodotto la Carta, i comitati in Sardegna si sono immediatamente contrapposti; i comitati tendono spesso a schierarsi contro i pronunciamenti dell'Ispra. Una regione non può allora decidere autonomamente se ospitare o meno il deposito unico nucleare. La Sogin sta provando a lavorare sulla mappa redatta dall'Ispra, per fare valutazioni sulla base di quei criteri. L'Ispra, dal canto suo, sta tentando una negoziazione tra le parti. Forse si riuscirà addirittura ad arrivare ad un'autocandidatura, cioè alla disponibilità di un Comune ad accettare di ospitare il deposito per una serie di ragioni. Anche questo tipo di scelta, però, cioè la candidatura di un territorio, deve essere a base nazionale. Se poi ci sono da fare scelte tecniche che coinvolgono il livello territoriale, anche questo va bene, non bisogna centralizzare sempre. Però non possiamo pensare di poter scaricare il problema altrove: la Francia, alla quale abbiamo sempre mandato, per riprocessarli, i rifiuti nucleari italiani, compresi quelli ospedalieri che si continuano a produrre, oggi pretende giustamente che ci dotiamo anche noi di un deposito unico.

### **Come superare l'opposizione *Nimby*?**

Dalla riflessione sulla questione *Nimby* possiamo trarre allora due ordini di considerazioni: primo, bisognerebbe iniziare a ragionare sempre caso per caso, impianto per impianto, iniziativa per iniziativa. Il secondo chiama in causa una riflessione su quale tipo di concertazione, di democrazia partecipativa è possibile mettere in campo. Nel nostro *Nimby* Forum, alcuni anni fa, abbiamo voluto ospitare, pur con la contrarietà di molte imprese, un'intervista a Beppe Grillo; un'intervista, tra l'altro, molto interessante, perché già allora – credo fosse il 2007 – Grillo aveva *predetto* che sarebbe arrivato in Parlamento con il 25% di voti. Abbiamo voluto interpellarlo, perché fin da allora ci siamo convinti che il fenomeno Grillo – il cui blog raggiunge dieci milioni di utenti – non potesse non essere ascoltato. Per noi il dialogo con il territorio va sempre aperto. Solo che andrebbe ordinato, perché non è affatto chiaro quali

siano oggi i meccanismi di reale confronto che si possono mettere in atto, affinché questo paese sia in grado di produrre, di realizzare qualcosa. E perché il caso dei quattro miliardi persi in questi anni in Sicilia, prima sottolineato, non è raro, anzi lo vediamo tutti i giorni. E, allora, una domanda ci coinvolge tutti: come possiamo superare insieme tutto questo?

**\*Alessandro Beulcke** è presidente di ARIS – Agenzia Ricerche Informazione e Società e promotore del *Nimby* Forum.

## Testi consigliati

- Castells, M., *Comunicazione e Potere*, Milano, Bocconi, 2009.
- *Ecocatastrofismo*, in «Aspenia», n. 38, 2007.
- Livi Bacci, M., *Storia minima della popolazione*, Bologna, il Mulino, 1998.
- Longo, E., Bartolomeo M. (a cura di), *Ambiente, Comunicazioni, Società. Negoziare il futuro sostenibile*, Milano, «Il Sole 24 Ore», 1998.
- Macchiati, A., Napolitano G. (a cura di), *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, il Mulino, 2009.
- *Rapporti Nimby Forum*, 2005-2015.
- Thaler, R. H., Sunstein, C. R., *Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Milano, Feltrinelli, 2009.
- Vittadini, M. R., *Partecipazione, negoziazione/concertazione e consultazione: soggetti, ruoli e opportunità nel processo decisionale*, in «Valutazione Ambientale», n. 7, 2005.
- Zita, F., *Apparato normativo e linee guida a supporto del processo partecipativo nella VIA: l'esperienza della Regione Toscana*, in «Valutazione ambientale», n. 7, 2005, pp. 53-56.



# /LA SOSTENIBILITÀ? O È TRASVERSALE O NON È

di Renato Grimaldi\*

Parto da una premessa fondamentale: siamo in un Paese che vive una crisi di vocazione e di orizzonti molto consistente, all'interno di una realtà assai complessa e in movimento, ricca di contraddizioni diffuse. Le complessità comportano riflessioni e considerazioni attente, necessarie per operare scelte adeguate ed efficaci con la massima condivisione. E su questo dovrebbero assisterci gli strumenti della democrazia. Ma questo è un Paese che non ama scegliere e, soprattutto quando sceglie, non è abituato a prendere decisioni sulla base di regole condivise. Per cui una qualsiasi vicenda, anche quando ha concluso il proprio iter procedurale, resta comunque aperta (contestazioni, discussioni, ricorsi, riesami, ecc.). Credo che questa sia anche l'eredità avvelenata dell'esplosione del debito pubblico, ovvero sia dell'Italia che per oltre vent'anni si è consentita di non scegliere mai su nulla e veramente – scegliendo cioè tutto e il contrario di tutto – per poi sanare situazioni e accontentare soggetti e comunità, compensando con la finanza pubblica e quindi con il debito pubblico, messo sulle spalle delle attuali e delle prossime generazioni.

È intuitivo quanto tutto questo abbia un peso ormai insostenibile.

C'è poi da considerare un'altra questione, cioè il ruolo effettivo della Pubblica Amministrazione, in termini di capacità operativa e di rapporti con la politica. Lavoro da anni al Ministero dell'Ambiente, dove fino a qualche tempo fa mi occupavo di aree protette e natura, di tutela del mare, oggi di Valutazione dell'Impatto Ambientale. Innanzitutto, noi siamo considerati manager pubblici; con tutte le difficoltà insite in questo ruolo, nel confronto costante con diversi soggetti privati (dalle imprese ai comitati), capaci di decidere e di operare in velocità. Noi, invece, dobbiamo far fronte a procedure e procedimenti sulla trasparenza, sulla partecipazione, con le richieste di accesso agli atti, i ricorsi

continui, i contenziosi su tutto, referti e relazioni da produrre, ecc.; e questo senza la disponibilità di uffici e risorse adeguati. Ma c'è di più. La Pubblica Amministrazione concretizza il potere esecutivo, cioè attua gli indirizzi politici nella cornice delle leggi. Gran parte dei temi posti in questo seminario afferiscono a quello che dovrebbe essere lo spazio della politica. Scegliere qual è il modello di sviluppo di un Paese, le sue priorità e i suoi vantaggi, la loro distribuzione, è compito della politica, forse da stimolare perché rafforzi questo proprio ruolo; un ruolo, comunque, che non è della Pubblica Amministrazione.

Aggiungiamo un altro tema importante: il ruolo specifico del Ministero dell'Ambiente rispetto alle richieste delle *moltitudini insorgenti* (comitati, associazioni, gruppi di pressione, lobby, ecc.). Utilizzo questo termine ironicamente, perché a volte gli strumenti e le definizioni di uso comune mi sembrano un po' abborracciati. Lo dico subito: rispetto al tema di questo seminario, noi del Ministero dell'Ambiente abbiamo in realtà poche competenze specifiche. Noi del modello di sviluppo non ci occupiamo, o comunque non sul piano dell'amministrazione concreta, così come le vocazioni dei territori non riguardano le nostre specifiche attività. Il Ministero dell'Ambiente ha prerogative specifiche, assai calibrate: non a caso, quando ci sono da ripartire organici o risorse finanziarie, con noi viene usato il bilancino dei farmacisti. Questo avviene, in generale, anche nelle regioni, dove le strutture preposte alla tutela ambientale hanno poche risorse, umane e finanziarie. Esercitiamo prerogative di legge con strutture "proporzionate". "Proporzionate" vuol dire che per tutte le Valutazioni d'Impatto Ambientale di rilievo nazionale abbiamo la disponibilità di 2 o 3 funzionari. Non si può chiedere allora a un ministero con strutture ridotte all'osso di valutare, affrontare e risolvere una crisi così importante, come scrivevo all'inizio, di vocazione e di sviluppo. E questo considerando al tempo stesso il fatto che non è più proponibile un modello industriale che non sia connesso alla qualità e alla tutela delle nostre bellezze, in termini di qualità di vita, di risorse naturali, culturali e paesaggistiche.

### **Le domande di un paese in trasformazione**

Interi comparti industriali in questi ultimi anni sono stati cancellati. E ciò ha un riflesso anche sul sistema delle opere pubbliche, dove magari si continuano a sviluppare infrastrutture non più attuali. I media

narrano spesso di arterie stradali nuove, dove il traffico è assai al di sotto delle previsioni che ne hanno motivato la realizzazione, con conseguenti difficoltà persino ad installare pompe di benzina, ritenute non convenienti. E lo stesso accade per altre infrastrutture, magari nate attorno o in relazione a distretti industriali oggi dissolti. E se tutto questo è vero, ci sono riflessi negativi non solo in termini di consumo del suolo (altra grandissima emergenza nazionale) e magari a discapito di altre e più durevoli prospettive di sviluppo locale, ma anche sulle nostre tasche; perché magari c'è chi teorizza che per rientrare dagli ingenti investimenti programmati, e non più coperti dal *project financing*, sia magari giusto intervenire "a coprire il deficit" con i fondi pubblici.

Sono problemi che comportano uno sforzo analitico più ampio, più strategico. Il Ministero dell'Ambiente ha come compiti la tutela della natura, dell'ambiente, non è chiamato a garantire la sostenibilità. Stiamo attenti a non fare un simile errore, e non solo perché il nostro è un ministero piccolo, con poche strutture e senza uffici periferici. Innanzitutto non possiamo essere noi la stanza di compensazione dei diversi interessi in conflitto, a partire dalla complessa relazione tra nazionale e locale. Non ne abbiamo la forza e non possiamo supplire ad altre funzioni. Si può allora anche criticare l'articolo 38 del decreto-legge *Sblocca Italia* sulle trivellazioni, ma il Ministero dell'Ambiente, come parte del potere esecutivo, deve comunque darne leale attuazione. Il tema della sostenibilità delle scelte e dei progetti di sviluppo o attraversa l'intero Governo e tutta la Pubblica Amministrazione o non è; la sostenibilità è un problema di tutti, non del singolo ministero o del singolo Assessorato all'Ambiente. Un errore simile ci allontanerebbe dall'Europa: il tema della sostenibilità ambientale e sociale delle scelte attraversa tutte le politiche europee e responsabilizza in pari modo gli interi governi, nazionali, regionali e locali; in Italia, invece, spesso non è così. Così come è sbagliata l'idea che quella per il petrolio e le fonti fossili sia l'unica vocazione del Ministero dello Sviluppo Economico, così come pensare che i ministeri produttivi debbano essere soprattutto tutori delle ragioni dei proponenti e delle imprese, e quindi di fatto i sostenitori di ogni singolo progetto, nel nome di uno sviluppo magari sempre più spesso ristretto alle ragioni occupazionali della sola fase costruttiva dell'opera, indipendentemente dal suo valore funzionale complessivo. E dobbiamo allora ragionare sul fatto che, ad esempio, il Ministero dello Sviluppo Economico è titolato invece a perseguire tutte le ipotesi di sviluppo, nel-



la cornice della sostenibilità, per far emergere davvero le vocazioni dei territori; una funzione quindi più complessa, che andrebbe valorizzata.

### **I problemi nella valutazione**

La nostra Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) è una valutazione endoprocedimentale e tecnica, che misura gli impatti sulle matrici ambientali e sugli ecosistemi e propone soluzioni innanzitutto per evitarli o, al limite, per minimizzarli compensandoli. Un esempio concreto è dato dalle compensazioni ambientali previste dal decreto VIA relativamente all'ampliamento della terza corsia dell'autostrada Bologna-Bari-Taranto, ove, in previsione dell'aumento di CO<sub>2</sub> per il maggiore traffico veicolare che dovrebbe/potrebbe scaturirne, è prescritto un piano di riforestazione (ovverosia la realizzazione di *carbon sink*, intesi come pozzi di assorbimento di gas ad effetto serra) per complessivi 420 ha, con diverse tipologie di piante autoctone, e il recupero, in primo luogo, dei territori abbandonati e la protezione dai rischi del dissesto.

Purtroppo un grande problema che spesso abbiamo è la scarsa capacità di molti proponenti di predisporre progetti accurati, da poter valutare tecnicamente in modo sereno. E valutare vuol dire, innanzitutto, poter promuovere o bocciare. È invece ancora troppo diffusa l'idea che la VIA debba essere un procedimento proattivo, dove, in buona sostanza, il proponente dovrebbe essere aiutato a progettare. Sono ancora un dato significativo le Valutazioni d'Impatto Ambientale concluse favorevolmente, ma con troppe prescrizioni; tutti casi in cui il progetto viene quindi di fatto riconsegnato anche dal valutatore. E anche su questo credo si debba riflettere con attenzione. Purtroppo, il tentativo di allinearsi davvero agli standard operativi e valutativi europei produce difficoltà con le regioni, le amministrazioni, le imprese e anche con i comitati territoriali. Faccio un esempio: solo in Italia si adotta uno specifico procedimento partecipato anche per la procedura tecnica preliminare di valutazione dell'assoggettabilità a VIA, con pubblicazioni varie e acquisizioni di considerazioni da chiunque sia interessato. Ciò vuol dire che la procedura di assoggettabilità alla VIA, di natura meramente tecnica, in Italia dura 100-200 giorni, in Francia meno di un mese.

Cosa fare allora? Mi soffermo su due o tre cose su cui il ministero sta attualmente lavorando. Innanzitutto la valorizzazione di uno strumento importante, la VAS (Valutazione Ambientale Strategica): una

valutazione più organica e di sistema, con la costruzione di piani che spesso fino ad oggi sono mancati, avendo il Paese preferito ragionare, caso per caso, opera per opera, al di fuori di vere pianificazioni generali. Nel caso delle trivellazioni, adottare la VAS significa valutare, sul piano strategico a livello nazionale, quali macroaree sono in linea di massima più vocate o meno vocate, alla luce delle potenzialità effettive di ciascun territorio e sulla base anche di una serie di indicatori ambientali. In modo, così, da non riprodurre ogni volta nell'ambito della singola Valutazione d'Impatto Ambientale, sito per sito, piattaforma per piattaforma, ricerca per ricerca, l'intera questione se trivellare o meno nei diversi territori e mari italiani. Ecco, sulla VAS in passato c'è stata la diffidenza di molti, forse erroneamente convinti di tutelare così meglio le imprese, che magari hanno una scarsa vocazione a progettare il singolo intervento e quindi ancor meno ritenute in grado di pianificare o programmare. È invece ormai una scelta obbligata – l'Europa ce la impone – che sta iniziando a dare risultati. Il primo è che, grazie all'insistenza del Ministero dell'Ambiente, siamo entrati attivamente nella VAS che i croati stanno mettendo a punto sulle trivellazioni nelle loro acque in Adriatico. È un precedente importante per l'Italia, anche perché nel frattempo ci stiamo preparando ad una VAS sulle trivellazioni in Italia. Altri risultati attendiamo dalla pesca e dallo sviluppo rurale, dal piano degli aeroporti e dal piano delle infrastrutture. In questo momento, abbiamo addirittura il problema che le richieste di VAS aumentano in modo consistente (incluse quelle per utilizzare i fondi strutturali della nuova programmazione 2014-2020); e su questo vale la pena di sottolineare il fatto che il ministero dispone attualmente soltanto di due funzionari applicati sulla materia. Sulla VIA, intanto, dobbiamo recepire ancora la nuova direttiva comunitaria, che fortunatamente non riproduce procedimenti pesanti e poco mirati alla verifica di merito del singolo progetto in esame.

### **Considerazioni sui conflitti ambientali in Italia**

Vorrei dare, poi, alcune brevi risposte alle questioni più rilevanti oggetto del dibattito pubblico attuale. Parto allora dal tema del petrolio. Petrolio e trivellazioni sono oggi all'ordine del giorno in Italia. Il tema, intimamente connesso con il modello di sviluppo che si intende perseguire, è molto articolato ed è giusto rammentare che al momento, an-

che a livello parlamentare, i sì e i no al petrolio attraversano quasi tutto l'arco politico, con un'equa ripartizione tra favorevoli e contrari. Non si può al tempo stesso non considerare, però, che l'Italia è tra i Paesi più severi al mondo per quanto riguarda il trasporto del petrolio via mare. Un recente intervento normativo del Parlamento italiano ha superato uno dei cardini delle regole internazionali sul trasporto marittimo. In tutto il mondo, infatti, rispondono dell'inquinamento da petroliere solo il comandante della nave e l'armatore; e spesso l'armatore è una società "ombra" e il comandante della nave, quando accade un disastro, presto si rende irreperibile in qualche parte del mondo. In Italia invece l'articolo 11, comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2014 convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014 n. 116 ha aggiunto un comma all'articolo 12 della legge 31 dicembre 1982 n. 979 per corresponsabilizzare sul tema degli inquinamenti da idrocarburi e da altre sostanze inquinanti anche i proprietari dei carichi inquinanti, ovverosia innanzitutto le compagnie petrolifere, che sono così indotti a noleggiare petroliere più moderne e attrezzate, anche per dare idonee garanzie a chi deve fornire la copertura assicurativa. Il petrolio dovrà allora navigare nelle nostre acque su vettori sempre più sicuri e più moderni.

C'è un altro tema che chiama in causa la miopia del dibattito pubblico, che non sempre coglie l'insieme, l'essenza delle questioni. Mi riferisco alla proposta di affondare i barconi usati dagli scafisti. Va spiegato ai *mass media*, che hanno dato grande risonanza alla questione, che nessun Paese potrebbe unilateralmente decidere un simile intervento nelle acque internazionali del Canale di Sicilia; e la pratica dell'affondamento è già vietata nelle acque nazionali, da normative italiane, comunitarie e internazionali. Né si è ricordato, all'interno di quel dibattito, che il Canale di Sicilia è importantissimo dal punto di vista naturalistico. Neanche chi si oppone alle trivellazioni in quell'area ha colto appieno la drammatica rilevanza di quella proposta. Anche questo tema restituisce il senso di solitudine e di isolamento in cui si ritrovano spesso gli addetti ai lavori.

Terzo punto: con troppa leggerezza, a mio avviso, si critica oggi l'Europa, che ritengo sia la parte del mondo più avanzata in termini di equo contemperamento tra esigenze di tutela ambientale, governo delle politiche pubbliche e partecipazione democratica. Se non comprendiamo questo, ci culliamo soltanto in astrazioni di comodo. Una realtà che emerge concretamente proprio dalla considerazione delle grandi

difficoltà che il nostro Paese dimostra nel recepimento delle direttive comunitarie in materia ambientale, al fine anche di evitare la conclusione di procedure di infrazione. Anche se in taluni casi esprimiamo posizioni innovative in grado di condizionare il dibattito europeo. Sugli Ogm, ad esempio, durante e grazie al semestre di Presidenza italiana l'Europa ha adottato una nuova direttiva, apprezzata anche da comitati e associazioni. Si tratta della Direttiva UE 2015/412 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2015, che modifica la Direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio. È un'inversione di tendenza rispetto a chi considera ormai gli Ogm un mero prodotto del commercio, regolato quindi dal WTO. La direttiva introduce la possibilità per i singoli Stati membri dell'Unione di vietare o limitare la coltivazione di OGM; mentre, fino a ieri, per inibirne la coltivazione in tutta Europa non erano previste deroghe per i singoli Stati, salvo che per motivi di emergenza comprovata: era richiesta una maggioranza molto qualificata degli Stati membri. Ma anche il mondo "No OGM" in Italia, per esempio, vive tante tensioni diverse e a volte evidenzia qualche contraddizione. Mi auguro allora che, così come in Italia si è registrata la più assoluta concordia contro la coltivazione di OGM, non emergano divisioni proprio ora che a Bruxelles è in atto un'analoga riflessione sui mangimi e sui prodotti OGM destinati al consumo, quanto meno per evidenziarne provenienza e filiera. Tema quest'ultimo su cui in passato sono emerse divisioni anche piuttosto rilevanti. La questione è comunque molto complessa.

Qualcosa va detta ancora sul tema della democrazia partecipativa nei conflitti locali e nazionali diffusisi in questi anni: chi parla, e a nome di chi? Come si regola la partecipazione? Val la pena di ricordare la vicenda, di qualche anno fa, del dibattito sul nuovo Piano Regolatore di Roma svolto in assemblee alle quali partecipavano anche comitati che magari avevano legittimamente buone relazioni con i costruttori. Talvolta ci capita che un comitato voglia interloquire con il nostro ministero anche su scelte rilevanti, e magari scopriamo poi che è composto da due sole persone. Così come molta attenzione va posta alla tendenza a gestire la democrazia partecipativa con il manuale Cencelli, perché così si perde di vista l'interesse generale. E ancora, ci sono anche comitati che avversano la produzione di energia da fonti alternative, a volte con gli stessi numeri di chi si batte contro il ricorso alle fonti fossili.

Insomma, non semplificherei troppo il rapporto tra società e istituzioni, tra centro e periferia, tra nazionale e locale. Il tema va riempito, in tal senso, di verifiche e capacità operative, perché sia efficace e trasparente. Per esempio, il nostro ministero è attento al tema della trasparenza delle scelte e della partecipazione: abbiamo già pubblicato in rete più di 5 mila osservazioni su vari procedimenti VIA, pervenuteci da inizio anno. In questo senso, abbiamo appena avuto un riconoscimento internazionale come Paese molto trasparente nella gestione della VIA.

Un'ultima importante considerazione: c'è da rimettere ordine in tema di controlli ambientali: un paese normale deve poter disporre di un sistema pubblico di controlli che funzioni. E i controlli ambientali in quanto tali non sono mere attività di ricerca. È necessario, per esempio, che le comunità territoriali sappiano per tempo e quotidianamente se nell'acqua c'è o non c'è l'arsenico, e questo deve essere un compito della Pubblica Amministrazione. Oggi questo avviene con ostacoli e difficoltà. C'è bisogno di una rete agenziale territoriale coordinata, molto operativa ed efficiente, che effettui controlli amministrativi e tecnici, pianificati e periodici, generali e su tutte le matrici ambientali. In alternativa il rischio è che i controlli ambientali li faccia solo l'autorità giudiziaria. Ma in questo senso sarebbero solo controlli di giustizia, mirati e non generali.

### **Il futuro di questo Paese**

Torno allora, in conclusione, al tema iniziale, quello del modello di Paese che vogliamo. Qual è oggi la vocazione dello sviluppo italiano? Secondo me un paese normale scommette innanzitutto sulle risorse che ha. L'Italia ha un territorio pari al 3% dell'Europa, ma ha al suo interno oltre il 30% delle specie animali e vegetali del continente. Quindi è un paese unico sul piano naturalistico; che diventa addirittura *irripetibile* – termine del mercato globale – perché questo patrimonio si intreccia con i nostri straordinari tesori culturali, la concentrazione di beni più importante del pianeta. Un paese normale, a mio parere, dovrebbe puntare innanzitutto sulla valorizzazione proprio delle risorse uniche e irripetibili. Basti pensare al tema dei diversi e variegati turismi, ancora inesplorato in Italia. Tutto questo non avviene, perché è ancora vivo un retaggio delle *lobbies*, delle abitudini, delle culture del vecchio modello industriale, di scarsa qualità, con qualche eco anche tra i lavoratori

e i loro rappresentanti. Ma c'è un aspetto che riguarda direttamente i giovani e il loro lavoro. Quanto più si svilupperanno opzioni di impiego massivo e *ripetibile* – ripetibile vuol dire che un determinato lavoro può farlo anche un'altra persona e a minor costo – tanto più i giovani avranno stipendi da fame, su questo ormai non c'è mediazione possibile. Il mondo del mare ne è una prova: si pensi ai marittimi di tanti Paesi, che vengono imbarcati oggi con stipendi bassissimi, in condizioni lavorative che un giovane italiano forse non accetterebbe. Più in generale, tutti i lavori considerati più umili, in quanto facilmente ripetibili, sono retribuiti con gli stipendi più bassi, e sono spesso appannaggio di soggetti migranti.

Diverso è invece porsi sul mercato del lavoro disponendo di una capacità lavorativa impareggiabile, in grado di condizionare qualitativamente il mercato, nel senso che un altro non è in grado di fare altrettanto bene quello stesso lavoro. La densità di relazione che i nostri giovani hanno con questo nostro territorio straordinario in termini di valore, di bellezza naturalistica, paesaggistica, culturale, è in tal senso irripetibile. Ma questo emerge poco nel dibattito politico. Eppure potrebbe concorrere a far ripartire il lavoro giovanile. C'è un *panel* di grandi aziende manifatturiere italiane ancora capaci di esportare, che abbiamo incontrato durante il semestre di presidenza europea sui temi della biodiversità. Nella crisi pesante che ha vissuto e vive ancora l'Italia, un settore è andato in crisi meno degli altri: l'export della manifattura di qualità. Ecco, proprio quelle aziende ci hanno detto: «guardate che noi vendiamo all'estero i prodotti manifatturieri italiani, perché sono i più belli, i più curati e, soprattutto, perché chi li acquista pensa così di prendersi anche un po' della nostra Italia», che incarna all'estero lo stile e la bellezza. I più fortunati dei grandi Paesi emergenti vogliono vestire italiano, mangiare italiano o magari farsi arredare la casa secondo stili italiani.

È un tema che riguarda proprio il modello di sviluppo. Ci sono valori peculiari della nostra esperienza di vita che ancora non riusciamo a mettere a fuoco, né a valorizzare, e che possono qualificare il futuro dei nostri giovani. Certo, tutto questo potrebbe ridimensionare un modello di occupazione oggi forse ancora troppo imperniato sull'impiego pesante dei combustibili fossili. Il tema è da affrontare ora: la qualità italiana è irripetibile e ha peculiarità avvertite e apprezzate in tutti i Paesi. Ma è difficilmente compatibile con altri modelli a forte impatto. Da una riflessione del genere non può non scaturire la necessità di riconsiderare

le grandi opere pubbliche, da aggiornare rispetto alle esigenze che verranno imposte dalle nuove rotte da percorrere in futuro in termini di sviluppo. La scelta sarebbe allora quella di valorizzare quello che l'Italia è e ha, decidendo di contrarre quello che non siamo più. E, in questa prospettiva di ricerca, l'Università ha un compito assolutamente centrale.

**\*Renato Grimaldi** lavora presso la Direzione Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali del Ministero dell'Ambiente.

# /TERRITORI E NORMATIVE IN MATERIA ENERGETICA: CRONACA DI UN CONFLITTO

di Pietro Dommarco\*

Quando nell'aprile del 2012 l'allora Ministro dello Sviluppo Economico, Corrado Passera, emanava la bozza della *Strategia Energetica Nazionale (SEN)*, probabilmente non immaginava di aprire un vero e proprio conflitto sociale derivante, in parte, da un conflitto istituzionale. Piuttosto, con la *SEN*, egli intendeva tracciare una serie di linee guida – perché, in fondo, di questo si trattava – che secondo il governo di Mario Monti avrebbero potuto rilanciare l'economia e le opportunità della nostra Penisola. Una «necessità di crescita del Paese» – così la definì – integrabile con appositi decreti in divenire, coadiuvati da quelli già scritti su *Liberalizzazioni e Sviluppo*. Che in termini energetici avevano già tracciato la strada da percorrere. Una *road map* tratteggiata sullo sfruttamento delle riserve nazionali di petrolio e gas in tempi rapidissimi, sulla riduzione delle importazioni di idrocarburi dall'estero del 10%, sull'attivazione di 180 miliardi di investimenti, sulla creazione di 70 mila posti di lavoro, sull'aumento del prodotto interno lordo di mezzo punto percentuale e su nuove entrate fiscali per lo Stato fino a 40 miliardi di euro.

Una proiezione stimata al 2020, con le principali manovre petrolifere italiane e gli operatori coinvolti – multinazionali del settore e piccole società – che fin da subito hanno spinto per un'accelerazione, già dal 2016. È proprio su queste fondamenta, con il compito di accelerare, che poggia una parte dell'impianto normativo intorno al quale è stato costruito il decreto-legge *Sblocca Italia* (n. 133 del 12 settembre 2014) convertito poi in legge (n. 164 dell'11 novembre 2014), il quale più di ogni altro ha spostato e sposta le potenzialità pulite dei territori da un interesse collettivo ad un interesse privato, sovvertendo nel contempo il concetto di democrazia. Quella democrazia alla prova dei conflitti ambientali. Una sfida giocata su un doppio binario: da una parte il ribaltamento del concetto di partecipazione democratica dei territori alle



scelte politiche e, dall'altra, il conseguente incremento dei conflitti sugli e intorno agli stessi territori.

Ma, al netto di questa premessa, è doveroso fare un passo indietro per ricostruire le dinamiche politiche e di *lobby* che hanno mosso la macchina istituzionale. Il 28 settembre 2011, a Roma, nel corso di un incontro a porte chiuse della Consulta per attività produttive del Popolo della Libertà veniva presentato una sorta di libro bianco dal titolo *Quale energia per lo sviluppo del Paese?*, stilato con il contributo di aziende del settore energetico tra le quali Enel, Terna ed Eni, nella persona dell'allora amministratore delegato Paolo Scaroni. La Consulta – considerata «l'occasione di mettere nuovamente mano alla *governance* dell'energia sul piano istituzionale e regolamentare [...] unica e irripetibile» – fu indirizzata lungo tre direttrici: energia ed informazione, per il superamento dei fenomeni *Nimby* e *Nimto*; sviluppo delle infrastrutture di rete; riordino del Titolo V della Costituzione, in quanto «i ritardi autorizzativi di impianti e infrastrutture ad oltre 10 anni dalla liberalizzazione del settore energia testimoniano l'esigenza di una profonda revisione dei meccanismi in ottica di mercato comune europeo dell'energia, che vede l'Italia in una posizione geopolitica strategica nel bacino del Mediterraneo».

Nel contempo, la Decima Commissione Permanente del Senato della Repubblica su Industria, Commercio e Turismo ha dedicato, dal 19 ottobre 2010 al 30 maggio 2012, 25 sedute ad un'*Indagine conoscitiva sulla Strategia energetica nazionale*. Ad essere ascoltate, ancora una volta, numerose realtà del settore energetico ed industriale italiano: in ordine temporale, Sorgenia, Eon, British Gas Italia, Confindustria, Esso Italia, Enea, Eni, Enel, Edison e Po Valley. I principali operatori italiani hanno portato riflessioni sull'aumento della produzione interna di idrocarburi e sul ruolo strategico che il nostro Paese avrebbe dovuto assumere a livello europeo in relazione alla risorsa gas. Delle comunità, delle associazioni e dei comitati di cittadini nessuna menzione, immolati sull'altare del grande progetto tutto italiano di *hub* del gas europeo.

Insomma, la tanto attesa (mancava dal 1988, epoca dell'ultimo *Piano Energetico Nazionale*) *Strategia Energetica Nazionale* ieri, e lo *Sblocca Italia* oggi, ci dicono che l'alternativa alle fonti fossili sono le fonti fossili, da promuovere togliendo il sostentamento a quelle rinnovabili e dirottandolo su un nuovo piano nazionale dei rigassificatori, su-

gli stoccaggi della Pianura Padana e su nuove e vecchie estrazioni di idrocarburi, che la legge *Sblocca Italia*, negli articoli 37 e soprattutto 38, considera di «di interesse strategico [...] di pubblica utilità, urgenti e indifferibili». Il conferimento del carattere strategico – perseguibile accentrando il potere decisionale nelle mani dello Stato – ai progetti di prospezione, ricerca e coltivazione di gas e greggio in terraferma ed in mare, ai gasdotti di importazione di gas dall'estero, ai terminali di rigassificazione, agli stoccaggi sotterranei di gas naturale e alle infrastrutture della rete nazionale di trasporto gassifero, nell'ultimo anno ha aperto enormi ed accesi dibattiti sociali etichettati come fenomeni *Nimby*. In realtà in molte occasioni ha prevalso il fenomeno *Nimto*. Con la conseguenza che molte amministrazioni locali – che in materia energetica non hanno più nessun potere decisionale – hanno ereditato ed erediteranno i conflitti ambientali in essere. Che vanno via via accentuandosi. Dalla Pianura Padana al mar Adriatico, dalla Sardegna alla Sicilia, dalla costa jonica all'entroterra lucano, contro le quali si risponde istituzionalmente con la ridefinizione delle macroregioni.

### **Il caso Basilicata**

Dal 1996 – anno di entrata in funzione del Centro olio di Viggiano, nella concessione Val d'Agri – ad oggi, il numero medio di barili di greggio estratti giornalmente dall'Eni ha fatto registrare un graduale incremento fino ad attestarsi agli attuali 82 mila. Un numero destinato a crescere fino a 104 mila barili giornalieri grazie ad accordi già stipulati nel 1998 tra compagnie petrolifere, Stato e Regione, che mirano al raggiungimento, nel breve e lungo periodo, della soglia di 44 pozzi produttivi, tramite l'aggiornamento del Programma dei lavori approvato dalla Giunta Regionale nel 2011 (delibera n. 1177, dell'8 agosto 2011). A questi numeri vanno aggiunti i 50 mila barili al giorno che la francese Total vorrebbe estrarre dall'altra concessione di coltivazione della Basilicata, denominata Gorgoglione ed ubicata nella Valle del Sauro. In totale 154 mila barili di greggio che rappresentano una cambiale in bianco per le comunità lucane che, a distanza di 20 anni di estrazioni petrolifere a ridosso dei loro paesi e nelle loro terre, non possono più essere considerate un esempio di *non nel mio giardino* da studiare. Perché, quello che periodicamente va in scena nelle valli del petrolio – diseguate dai fiumi Agri e Sauro – è un conflitto ben consolidato, ra-

dicato, analizzato e molto spesso trascurato.

Lo sviluppo locale nel più grande campo petrolifero in terraferma d'Europa, dati alla mano, ha fallito. A ricordarlo è stata la Corte dei Conti in una specifica indagine avviata nel 2009 e conclusa con una relazione nell'aprile 2014, in cui sottolineava come dal 2001 al 2012 i fondi derivanti dall'estrazione del petrolio (royalties) assegnati ai Comuni sono stati di un miliardo di euro. L'80% circa delle amministrazioni comunali ha utilizzato questi fondi per spese correnti e «non per sviluppo e lavoro». Un quadro desolante che si unisce alla ricostruzione analitica fatta da SVIMEZ (Associazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno): -16% di Prodotto Interno Lordo dal 2008 al 2013. Non va meglio per quanto riguarda la povertà di individui e famiglie. Il 19,8% delle famiglie ha un disoccupato in casa, più del doppio del centro-nord (8,6%). Sullo sfondo, poi, il fenomeno dell'emigrazione che tocca soprattutto i giovani e moltissimi laureati. In Basilicata la percentuale di laureati sul totale dei migranti si attesta intorno al 29%. Non fanno sorridere nemmeno i dati forniti dalla stessa ENI per quanto riguarda l'occupazione del Distretto Meridionale con sede a Viggiano. «Le persone nell'organico del Distretto Meridionale al 31 dicembre 2014 sono 409, in aumento rispetto al 2013 del 17,5%, di cui 384 persone dedicate a presidiare le attività operative e gestionali in Basilicata. Di tutte le persone che lavorano nelle attività petrolifere di Eni in Basilicata, il 54% proviene dai diversi Comuni delle Province di Potenza e Matera. Tutti i dipendenti sono assunti con contratto a tempo indeterminato». I dipendenti diretti del Distretto Meridionale residenti in Basilicata sono appena 208, di cui 24 laureati e nessun dirigente.

L'inefficienza degli investimenti attuati con i proventi dell'attività petrolifera, le crescenti disoccupazione ed emigrazione, la scarsa occupazione, hanno fatto assumere ad una parte di opinione pubblica una maggiore consapevolezza sul mancato sviluppo locale, trasformata in reazioni e prese di posizione di molti amministratori in occasione della riconversione in legge del decreto *Sblocca Italia*. Infatti, 65 Comuni su 131 della regione con regolari delibere hanno chiesto al presidente della Giunta Regionale, Marcello Pittella, di impugnare l'articolo 38 del decreto *Sblocca Italia* dinanzi la Corte Costituzionale. Una richiesta sostenuta da opposizioni di piazza, da comitati e studenti, però ignorata dal Consiglio Regionale che – a differenza di 7 regioni (Abruzzo, Calabria, Campania, Lombardia, Marche, Puglia e Veneto) che hanno

impugnato la legge – ha scelto una strada diversa, quella della mediazione con il Governo Renzi, nella speranza di arrivare ad una modifica dell'articolo 38 e conservare le proprie prerogative decisionali in materia energetica. Si è verificato, invece, il contrario con il proliferare di richieste per nuovi progetti al Ministero dell'Ambiente. La stessa Eni, grazie al decreto *Sblocca Italia*, ha superato i blocchi autorizzativi di un pozzo strategico (denominato *Pergola 1*) per il raddoppio delle estrazioni petrolifere in Basilicata e in Italia. Lo stesso potrebbe avvenire per le autorizzazioni legate allo smaltimento delle acque di strato in unità profonde derivanti dallo sfruttamento dei giacimenti. Infatti, il comma 11 del decreto *Sblocca Italia* riporta le autorizzazioni per «la reiniezione delle acque di strato o della frazione gassosa estratta in giacimento» in capo al Ministero dello Sviluppo Economico. L'obiettivo è cancellare il parere del Comune di Grumento Nova – che ospita il pozzo di reiniezione *Monte Alpi 9OR*, ubicato in area sismica – che dal 2012 nega «il permesso a costruire», applicando il Principio di Precauzione. Una questione spinosa che il 5 novembre 2015 ha spinto l'UNMIG (Ufficio Minerario per gli Idrocarburi e la Geotermia) ad emanare una circolare che, richiamando il sopracitato comma 11, esautorava gli enti locali dal potere decisorio in materia di reiniezione delle acque di strato.

### **Riflessioni finali**

Il ribaltamento delle forze scese in campo in difesa del diritto di decidere il destino del proprio territorio e l'assunzione di una nuova responsabilità spingono ad una riflessione sul ribaltamento dei ruoli assunti dalle diverse parti in causa quando è in atto una controversia. Alcune multinazionali e società che operano in determinati territori nei quali è presente un conflitto hanno modificato, negli anni, il loro modo di relazionarsi a questa tipologia di disputa. In Basilicata le compagnie petrolifere inseguono i comitati e le associazioni sul lavoro svolto organizzando convegni, finanziando iniziative e cercando di coprire la scena informativa regionale, per smontare il livello di conoscenza assunto dai cittadini sulle problematiche ambientali legate alle attività di sfruttamento petrolifero lucano. Infatti, sui temi ambientali, le associazioni e i comitati locali hanno conquistato nel tempo un maggior grado di specializzazione tale da renderli autorevoli, competenti e rispettabili. Un tentativo di anticipare i temi centrali dei territori e delle comunità

e soprattutto il conflitto sociale, attraverso le riforme del Titolo V della Costituzione, che investono il ruolo delle istituzioni locali, in bilico tra federalismo ed autonomia e centralismo. Il ruolo, ad esempio, della storica Organizzazione Lucana Ambientalista (OLA), operante dal 2006, si basa sul tentativo di esportare il modello lucano al servizio di altre lotte ed altre istanze, con uno sguardo verso il sud ed il bacino del Mediterraneo, sempre più scenario di lotta e di sopraffazione e di sfruttamento dei territori e delle risorse da parte di interessi planetari. Guardando la mappa di localizzazione delle diverse istanze territoriali – sviluppata dall'Atlante Italiano dei Conflitti Ambientali – si può notare come ad investire il sud Italia è un assalto senza precedenti al territorio e all'ambiente. Attraverso leggi e decreti ad hoc viene prefigurato un devastante momento di evoluzione politica e legislativa in materia ambientale, con una *deregulation* finalizzata a favorire ogni forma di aggressione e sfruttamento e, nel contempo, tesa ad azzerare i sistemi di controllo e sanzione, favorendo di conseguenza le illegalità e gli abusi ad ogni livello. Questo perché nel Sud, rispetto al Nord, è più forte il ricatto occupazionale.

**\*Pietro Dommarco** è giornalista e direttore del mensile «Terre di Frontiera».

## Testi consigliati

- Alliegro, E., *Totem nero. Petrolio, sviluppo e conflitti in Basilicata*, Roma, Cisu, 2014.
- AA.VV., *Rottama Italia*, Milano, Altreconomia edizioni, 2015.
- Dommarco, P., *Idrocarburi in Basilicata: braccio di ferro tra cittadini, Comuni, Regione e Governo*, in Qualenergia.it, 17 dicembre 2014 (<http://www.qualenergia.it/articoli/20141216-idrocarburi-in-Basilicata-braccio-di-ferro-tra-cittadini-Comuni-Regione-e-Governo>).
- Id., *La mappa del tesoro*, in «Mensile Altreconomia», n. 150, 2013, pp. 38-39.
- Id., *Trivelle d'Italia*, Milano, Altreconomia edizioni, 2012.
- Id., *Eni cambia la Costituzione*, in Altreconomia.it, 11 ottobre 2012 ([http://www.altreconomia.it/site/fr\\_contenuto\\_detail.php?intId=3691](http://www.altreconomia.it/site/fr_contenuto_detail.php?intId=3691)).
- Id., *L'Italia secondo il ministro*, in «Mensile Altreconomia», n. 142, 2012, pp. 22-23.
- ENI, *Chi lavora al DIME*, 2015 ([http://www.eni.com/eni-basilicata/persone/chi-lavora-dime/b\\_chi-lavora-dime.shtml](http://www.eni.com/eni-basilicata/persone/chi-lavora-dime/b_chi-lavora-dime.shtml)).
- Organizzazione Lucana Ambientalista, *Sblocca Italia: 95 Comuni a rischio trivelle*, 10 marzo 2015 (<http://www.olambientalista.it/?p=37658>).
- Id., *Le Regioni impugnano gli emendamenti petroliferi contenuti nella Legge di Stabilità*, 24 gennaio 2015 (<http://www.olambientalista.it/?p=36797>).
- SVIMEZ, *Rapporto sull'Economia del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 2014.



# /GLI AUTORI

**Alessandro Beulcke** ha creato nel 2004 il progetto *Nimby Forum*® e nel 2007 il Festival dell'Energia. È Presidente di ARIS – Agenzia Ricerche Informazione e Società, organizzazione no profit che gestisce progetti di *advocacy* e divulgazione. È membro del consiglio dei soci fondatori di COOPI-Cooperazione internazionale e del comitato scientifico del Master Bip/Politecnico di Milano in Energy Management. Conduce e interviene in dibattiti e conferenze sulla comunicazione, l'energia, l'industria, l'ambiente e lo sviluppo sostenibile. Scrive per «Panorama», «Formiche», e altre testate giornalistiche nazionali.

**Marica Di Pierri** è attivista, ricercatrice, giornalista ed esperta di comunicazione; lavora da anni sulle tematiche ambientali e sociali. Laureata in Legge, ha vissuto e lavorato in America Latina occupandosi di migrazioni e diritti umani. Dal 2007 coordina l'area comunicazione dell'Associazione A Sud. Dirige ed è tra i fondatori del Centro di Documentazione sui Conflitti Ambientali di Roma ([www.cdca.it](http://www.cdca.it)) attraverso cui porta avanti attività di ricerca, formazione e mappatura sui conflitti ambientali. È autrice di saggi e curatrice di testi, tra cui *Conflitti Ambientali* (2011) e *Riconversione: un'utopia concreta* (2015) e collabora con testate giornalistiche e radiotelevisive nazionali.

**Pietro Dommarco** è giornalista freelance specializzato in tematiche ambientali. Collaboratore di numerose testate tra cui «Altrecronomia» (per cui cura il blog *La vita dopo il petrolio*), «Qualenergia», «Terra». È stato tra i promotori del Coordinamento nazionale No Triv (2012) e della Campagna nazionale No Fracking (2013). Nel 2006 ha fondato la OLA (Organizzazione Lucana Ambientalista) e nel 2009 la web TV OLA channel. A maggio del 2015 ha vinto il Premio internazionale all'impegno sociale 2015 nell'ambito della XXI Edizione del Memorial Livatino e Saetta. È co-autore del libro *Rottama Italia* (2015) e autore di *Trivelle d'Italia* (2012).



**Fabio Giglioni** è professore associato di Diritto Amministrativo presso il Dipartimento di Scienze Politiche della Sapienza Università di Roma. Insegna diritto sanitario e diritto dell'ambiente. È autore di lavori monografici in materia di liberalizzazione dei servizi pubblici e di tecniche di governo di integrazione europea mediante coordinamento. È altresì autore di saggi in materia, tra l'altro, di servizi pubblici, regolazione economica, qualità dei servizi, garanzie degli utenti, livelli essenziali della salute, telecomunicazioni, informazione statistica, sussidiarietà orizzontale, partecipazione al procedimento amministrativo, amministrazione di emergenza, sanità e silenzio, diritto delle città, unione bancaria.

**Renato Grimaldi** lavora presso il Ministero dell'Ambiente. Ha esperienza specifica in materia marittima e di tutela del mare, oltre che su parchi e aree protette. In questo momento è alla Direzione Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali del ministero. Ha una lunga e variegata esperienza nella Pubblica Amministrazione.

**Giovanni Moro** è sociologo politico, si occupa della crisi del paradigma della cittadinanza democratica e dei suoi sviluppi. È presidente di FONDACA, Fondazione per la Cittadinanza Attiva, un *think tank* con sede a Roma. Insegna nelle Università di Roma Tre e Gregoriana. Tra i suoi libri: *Manuale di cittadinanza attiva* (1998), *Azione civica* (2005), *La società civile tra eredità e sfide. Rapporto sull'Italia del Civil Society Index* (con Ilaria Vannini, 2008), *Cittadini in Europa. L'attivismo civico e l'esperienza democratica comunitario* (2009), *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia* (2013), *Contro il non profit* (2014). Dal 1989 al 2012 è stato segretario generale di Cittadinanzattiva.

**Giorgio Nebbia** è laureato in chimica e professore emerito di Merceologia all'Università di Bari. Si è occupato di produzione agricola e industriale e dei relativi effetti sull'ambiente, delle fonti rinnovabili di energia e delle risorse idriche. Ha ottenuto la laurea *honoris causa* in Discipline economiche e sociali dall'Università del Molise e in Economia e commercio dalle Università di Bari e Foggia. Deputato (1983-1987) e senatore (1987-1992) della Sinistra Indipendente, è stato attivo nei movimenti per la difesa dell'ambiente. Fra i suoi libri: *Risorse naturali e merci* (1967); *L'energia solare e le sue applicazioni* (con G. Righini,

1966, 2010); *Sete!* (1991); *Le merci e i valori* (2002); *Dizionario tecnico-ecologico delle merci* (2011).

**Giovanni Ruocco** è ricercatore in Storia del Pensiero Politico e docente di Pensiero Politico della Colonizzazione e Decolonizzazione presso la Sapienza Università di Roma. Negli anni, ha approfondito i concetti di Totalitarismo, Stato moderno, Biopolitica, Transizione, Barocco, Guerra preventiva, Democrazia, Popolo; attualmente lavora sul tema della razza e del razzismo. Ha organizzato seminari sulla guerra, sul colonialismo, sullo sviluppo. Ha scritto per le riviste: «900. Per una storia del tempo presente»; «Giornale di storia costituzionale», «Storica», «Storia del pensiero politico», «Democrazia e diritto», «Meridiana», «Il ponte», «Politics». È redattore della rivista «Storia del pensiero politico».

**Luca Scuccimarra** è professore ordinario di Storia delle Dottrine Politiche alla Sapienza Università di Roma. Tra i diversi temi trattati nei suoi studi, ha dedicato particolare attenzione alla tradizione del cosmopolitismo, alle teorie moderne di legittimazione della guerra, alla riflessione contemporanea sul diritto di ingerenza umanitaria. È stato coordinatore di un gruppo di ricerca nazionale sul *Governo del popolo* in età moderna e contemporanea. È condirettore delle riviste «Giornale di Storia Costituzionale» e «Storia del pensiero Politico», e redattore della rivista «Meridiana». Nella sua attività professionale si è occupato a lungo di politiche ambientali.

**Marianna Stori** dopo la laurea in Scienze dello sviluppo e della cooperazione internazionale presso la Sapienza Università di Roma, si è occupata di programmi di cooperazione e ricerca sulla gestione delle risorse ambientali e sui modelli di partecipazione nel governo delle stesse in Europa e America Latina. Nel 2014 ha iniziato a lavorare in progetti di studio sui conflitti ambientali, prima come ricercatrice nel progetto europeo EJOLT (Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade) con l'Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals dell'Università Autonoma di Barcellona e poi come coordinatrice della realizzazione dell'Atlante Italiano dei Conflitti Ambientali con il CDCA.



# /PICCOLO ATLANTE FOTOGRAFICO

tratto dal progetto

UNDERGROUND: Viaggio nell'Italia Avvelenata

Le foto che seguono sono state realizzate dagli allievi della Scuola di Fotogiornalismo ISFCI, all'interno del progetto Underground, realizzato in collaborazione con l'Associazione A Sud e il CDCA (Centro Documentazione Conflitti Ambientali).

Underground - Viaggio nell'Italia avvelenata è un lavoro corale d'inchiesta fotogiornalistica, realizzato nel 2012 e oggi diventato un sito internet.

Sotto osservazione sono le zone del nostro paese ad alto grado di criticità ambientale e rischio sanitario per le comunità residenti, dal nord (Brescia, Marghera, Trieste, Orbetello) al sud (Taranto, Brindisi, Bari, Crotone, Val Basento, Tito, Borgo Montello), passando per il Lazio (Corcolle, Riano, Malagrotta, Colleferro, Civitavecchia), l'Abruzzo (Busi sul Tirino) e la Sardegna (Quirra, Porto Torres, Portovesme).

I reportage completi sono pubblicati sul portale web del progetto:  
<http://www.italiaunderground.it>





*A Brescia un'ordinanza vieta ai cittadini ogni contatto con il suolo per via della contaminazione da Pcb e altre sostanze tossiche causata dalla Caffaro. Nella foto, i bambini della scuola Grazia Deledda costretti a giocare sul piazzale di cemento anziché sul prato.*

© Francesca Volpi – SdF ISFCI (2013)



*Le mamme del Comitato Passeggino Rosso di Brindisi, in prima linea in difesa del diritto alla salute nella città costiera pugliese. Brindisi ospita un polo industriale con attività altamente contaminanti che ha un'estensione 5 volte maggiore del centro abitato.*

© Luigi Pastoressa – SdF ISFCI (2014)



*Il Comitato Cittadini e Lavoratori Liberi e Pensanti di Taranto protesta durante un Consiglio comunale nel 2013. Taranto ospita un vasto polo industriale che comprende tra l'altro le acciaierie dell'Ilva e le raffinerie Eni.*

*© Federico Roscioli – SdF ISFCI (2013)*



*Un momento di relax durante il presidio di protesta del 2013 in Piazza Castello a Taranto. Il presidio, durato 26 giorni, era organizzato da associazioni e cittadini per chiedere maggiore attenzione e partecipazione alle problematiche ambientali.*

*© Federico Roscioli – SdF ISFCI (2013)*





*Trieste. L'abitazione della signora Danila si trova a 500m dalla ferriera. Ogni giorno Danila raccoglie le polveri che si depositano nel suo giardino. Vive in quella casa da 40 anni. Il marito è morto a causa di un tumore ai polmoni.*

© Carolina Munzi – SdF ISFCI (2015)



*Portovesme, Sardegna. Triglie da sabbia comprate al mercato di Carbonia. Il pesce mostra una malformazione scheletrica causata dall'elevata concentrazione di metalli pesanti.*

© Federica Mameli – SdF ISFCI (2014)





*Colleferro, pochi chilometri da Roma. Parco giochi comunale adiacente al cementificio e a poche centinaia di metri dagli inceneritori. Il fiume Sacco, secondo corso d'acqua del Lazio, è stato compromesso dalla presenza di industrie belliche e chimiche.*

*© Laura Aggio Caldon – SdF ISFCI (2013)*



*Colleferro. Il signor Enrico ha ereditato l'azienda agricola dal padre. Nel 2005, per ordinanza dell'Asl, ha dovuto abbattere 250 capi di bestiame. La sua azienda ha chiuso per l'alto tasso di inquinamento dei terreni e delle acque.*

*© Laura Aggio Caldon – SdF ISFCI (2013)*



*Il fumo di un rogo nella zona di Giugliano, Napoli. I roghi in Campania sono divenuti il simbolo di un sistema criminale di smaltimento che coinvolge criminalità organizzata, imprenditoria e organi dello stato.*

*© Filippo Zoccoli – SdF ISFCI (2015)*



*Parco Verde, Caivano, Napoli. Anna, membro dell'associazione Noi Genitori di Tutti, che riunisce le madri che hanno perso un figlio per tumori causati da inquinamento ambientale nell'area della Terra dei Fuochi.*

*© Filippo Zoccoli – SdF ISFCI (2015)*



*Un murales a Pisticci Scalo, Matera, poco lontano da Tecno Parco nella Val Basento, che opera nello smaltimento dei reflui dell'estrazione petrolifera con gravi conseguenze sulla qualità della vita.*

*© Vincenzo Montefinese – SdF ISFCI (2015)*



*Arancia di una azienda agricola di Pisticci a pochi metri dal fiume Basento, dove per anni sono state sversate sostanze cancerogene e nocive. Queste arance non possono essere mangiate né vendute perché contaminate da metalli pesanti.*

*© Vincenzo Montefinese – SdF ISFCI (2015)*





*La vita dei bagnanti di Civitavecchia all'ombra della centrale a carbone Enel che da anni avvelena l'aria della cittadina portuale causando alti livelli di contaminazione e forti impatti sanitari.*

*© Giulia Morelli – SdF ISFCI (2014)*



*Oltre alla centrale a carbone a contaminare l'aria di Civitavecchia contribuiscono le navi da crociera che fanno scalo nel porto turistico restando accese tutto il giorno. Ogni nave emette in atmosfera sostanze clima alteranti pari alle emissioni di circa 12.000 autovetture.*

*© Patrizia Pace – SdF ISFCI (2014)*



*A Giuseppe, ex capo dei Vigili del Fuoco di Civitavecchia in pensione, per 40 anni in servizio nella caserma distante meno di 1 km dalla centrale, nel 2012 è stato diagnosticato un tumore al colon e da allora è in chemioterapia.*

*© Giulia Morelli – SdF ISFCI (2014)*



*Un gruppo di giovani protesta contro la discarica di Malagrotta, a Roma. Malagrotta è la più grande discarica d'Europa, chiusa nel 2013 dopo 17 anni di proroghe.*

*©Manuel Altadonna e Piero Donadeo – SdF ISFCI (2013)*



*Finito di stampare nel mese di maggio 2016*

Interrogarsi sulle ragioni dei conflitti ambientali significa domandarsi quale sia oggi lo stato di salute della democrazia, passata rapidamente da una lunghissima crisi di crescita ad una emergente condizione di obsolescenza. I contributi presenti in questo volume riflettono sulle profonde divisioni che attraversano le società contemporanee, strette tra la pluralità degli interessi rappresentati e la difficoltà a individuare spazi e livelli di decisione condivisi e provano a suggerire qualche soluzione nuova, per contribuire a trasformare l'esistente in processi che garantiscano equità, trasparenza e partecipazione democratica.

