

Il bilancio d'impatto ambientale

in "DIBATTITO" n. 3,
1983

Raimondo Strassoldo

Introduzione

Di "bilancio d'impatto ambientale" ⁽¹⁾ si è cominciato a parlare pubblicamente, nel nostro paese, da non più di un lustro, e per merito precipuo dei giuristi dell'ISGEA (Istituto di Studi Giuridici e Ambientali), particolarmente attenti alle novità in campo internazionale, oltre che ambientale. È del 1976-77 infatti l'introduzione di tale istituto nella legislazione francese, e l'avvio degli studi in sede CEE per il suo recepimento in ambito comunitario ⁽²⁾.

Queste circostanze potrebbero suggerire alcune riflessioni, tra l'invidioso e il risentito, sul perdurante primato della cultura giuridica nel nostro paese, e sulla funzione mediatrice e di "rilancio" della cultura francese. Perché la verità è che il BIA non è, in so-

stanza, né un istituto giuridico né un'invenzione francese. È un tipico prodotto della cultura empirista e pragmatica del mondo anglosassone.

Vi sono molti modi per caratterizzare il BIA (non diciamo definire, che è quasi impossibile). A livello più astratto, possiamo dire che è un'espressione delle filosofie pianificatorie del "muddling through", del "disjointed incrementalism", del "mixed scanning"; o addirittura dei principi popperiani in tema di rapporti tra scienza e pianificazione. Ad un livello intermedio, possiamo affermare che il BIA è un'espressione della cultura ecologico-partecipazionista emersa tra gli anni '60 e '70; un particolare processo decisionale riguardante le maggiori attività di trasformazione del territorio. Ad un livello ancora più concreto lo possiamo chiamare una procedura organizzativa,

(1) Nella letteratura si riscontrano anche molti altri termini, come EIA (environmental impact assessment), EIS (environmental impact statement), dichiarazione di compatibilità ambientale, VEA (verifica degli effetti ambientali), VIA (valutazione di impatto ambientale), RIA (rapporto o dossier di impatto ambientale), ecc. BIA è la versione adottata, tra gli altri, dall'omonimo gruppo di lavoro nell'ambito della SITE (società italiana di ecologia). Agli studi di questo

gruppo è largamente ispirato tutto il presente scritto.

(2) Un secondo convegno ISGEA sul tema è stato tenuto nel 1980; allo stesso anno risale un convegno della FAST, Federazione delle Associazioni Scientifiche e Tecniche; al dicembre 1982 il convegno della SITE in cui sono stati presentati i lavori su questo tema di Schmidt, Lanzavecchia ed altri (citati qui in bibliografia). Il volume con tali lavori è di prossima pubblicazione presso l'Etas Kompäss.

un metodo scientifico, e un modello di comportamento istituzionale, finalizzati alla progettazione di opere, e segnato da due valori-guida: minimizzazione dell'impatto sull'ambiente e massimizzazione della partecipazione pubblica.

Si potrebbero citare decine di altre definizioni; ad esempio, quelle che mettono in rilievo come il BIA sia un tentativo di ecologizzare, socializzare, e dialettizzare la progettazione; o un modo di giungere ad un reciproco adattamento tra l'opera e l'ambiente; o un'espressione di una razionalità legata allo scopo (*zweckrationalität*) in contrapposizione dalla *Wertrationalität* della pianificazione "totalizzante" tradizionale. O si potrebbe sottolineare ciò che il BIA non è: non è una procedura di approvazione, autorizzazione, o concessione (ma ne è una fase preliminare, puramente istruttoria e consultiva); non è un'analisi costi e benefici perché non è dominato dal problema della redditività e della monetizzazione, anche se incorpora tali aspetti; non è un "technological assessment", perché non è imperniato necessariamente sugli aspetti tecnico-strutturali. Ma come questi e altri istituti fa parte della panoplia di tentativi di controllo (dominio) razionale e preventivo di un ambiente sempre più incerto, complesso e turbolento ⁽³⁾.

Come qualsiasi altra cosa sotto il sole il BIA non nasce *ex nihilo*. Anche prima del 1969 i promotori e i progettisti di un'opera tenevano in qualche conto le interdipendenze ambientali, o almeno quelle relative alla geologia, al clima o ad altri fattori fisici; ma anche quelle antropiche, per quanto riguarda, ad esempio, la disponibilità di manodopera, la potenzialità di mercato, il clima d'opinione, la possibilità di "disordini". La scelta di un sito ha sempre implicato una qualche considerazione d'impatto ambientale, per quanto superficiale, impressionistica, casuale, e spontanea. E anche la consultazione della popolazione locale, la partecipazione, non era del tutto sconosciuta; anche se solitamente condotta attraverso le élites, formali o informali.

Qualche riflessione sulle carte geografiche, qualche sopralluogo dei tecnici, qualche cena con i "responsabili" locali costituivano un'"analisi di impatto ambientale" sufficiente in tempi più semplici e, per gli ingegneri, più felici.

Nel BIA tali attività diventano sistematiche, cioè guidate da un quadro di riferimento coerente, complesso, in qualche misura standardizzato; e obbligatorie, entrando a far parte del quadro normativo delle autorità proposte alla gestione del territorio e della società in generale. Esse inoltre, come già accennato, rivolgono particolarmente attenzione a due aspetti solitamente trascurati dalla progettazione tradizionale: l'ambiente biologico e quello socio-culturale.

Il BIA è un metodo di raccolta, elaborazione ed interpretazione sistematica di informazioni sui possibili effetti di un'opera sui vari aspetti dell'ambiente: suolo, acqua, aria, vegetazione, fauna, uomo, attività economiche, emergenze culturali. Esso implica quindi la cooperazione tra specialisti di discipline diverse, e promuove la formazione di consuetudini di lavoro, di linguaggi, di griglie concettuali e teoriche comuni; la sistematicità si trasforma in sistemicità. Il BIA può essere caratterizzato come uno dei campi di applicazione della teoria generale dei sistemi, un'espressione della filosofia sistemica, una spinta verso la crescita di una scienza unificata.

Il BIA è un procedimento mediante cui diversi mezzi — le analisi tecniche, le opinioni dei partecipanti — sono articolati rispetto ad un fine, che è l'ottimizzazione dei rapporti tra progetto e ambiente. È quindi anche un complesso di norme tecniche, di tipo condizionale: se si vuole che il progetto abbia successo, si deve ottenere il consenso delle popolazioni rilevanti; se si vuole mantenere certe condizioni ambientali, bisogna adottare le tali soluzioni tecniche o localizzative. E questo è un primo tipo di obbligatorietà; quello che talvolta fa sorgere sospetti e accuse di strumentalizzazione; il BIA non sarebbe che un ennesimo trucco

(3) Sulla "turbolenza" come tratto caratteristico dell'ambiente in cui operano i sistemi di pianificazione cfr. F.E. Emery; E.L. Trist, *Towards a social ecology*, Plemum, London, 1972. Sulla pianificazione in generale, e sugli orientamenti teorico-concettuali cui si al-

lude nei paragrafi precedenti, mi permetto di rinviare al mio lavoro *Sistema ed ambiente, Introduzione all'ecologia umana*, Angeli, Milano, 1977, e alla biografia ivi citata.

della tecnostuttura, ovvero del capitalismo, per perseguire i suoi obiettivi di sempre, aggirando anche la contestazione ambientale e funzionalizzando le spinte partecipative.

Simmetrica a questa, ovviamente, è l'accusa rivolta alle frange estreme dell'ecologismo, di servirsi della contestazione ambientale e degli istituti diretti a riceverla, come il BIA, alla stregua di strumenti d'eversione, per ostacolare la realizzazione di opere necessarie, all'insegna del tanto peggio tanto meglio, e di fomentare il malcontento a fini politico-ideologici. Si parla così talvolta di isterismi ecologici, e nella partecipazione si vede solo un'arma di blocco e demolizione del "sistema".

Più genuino è quel tipo di obbligatorietà che nasce da una adesione ai valori ambientali; cui non sono del tutto immuni nemmeno progettisti e promotori, e che in qualche caso suggeriscono la formulazione di deontologie professionali in cui, accanto ai valori classici della razionalità e dell'efficienza, abbiano posto anche quelli del rispetto della natura e delle culture locali; e di manuali di pratica professionale in cui figurino anche le formule per giudicare dell'importanza delle specie rare o per attivare la partecipazione sociale (4).

Ben più comune ed importante è, certamente, quel tipo di obbligatorietà che nasce dalla diffusione dei bisogni superiori, di tipo ambientale, e che è pronta ad esplodere tra le popolazioni minacciate o private. La gente, nelle società avanzate e democratiche, è sempre meno disposta a sopportare sacrifici, a livello locale, in nome di vantaggi a livello generale; il mito dell'interesse nazionale, del bene collettivo, convince sempre di meno. Né le grandi opere esercitano quel fascino quasi religioso, tipico dei tempi in cui imperava la religione del progresso, del "the bigger the better"; e neppure la prospettiva di vantaggi monetari — traffici fondiari, occupazione, crescita di volumi d'affari — riesce sempre a compensare la perdita di valori intangibili di "amenità", di quiete, di bellezza del paesaggio, di mantenimento di stili di vita, e via dicen-

do. Le popolazioni danneggiate in questi valori si sentono vittime di soprusi, e reclamano giustizia. Il BIA vuole rispondere a questi nuovi "diritti all'ambiente", a questi nuovi obblighi della società verso i suoi gruppi locali.

L'istituzionalizzazione del BIA: cenni storici

Il BIA nasce negli USA, come espressione della "rivoluzione ecologica", che è parte integrante della più generale ventata di "contestazione" della seconda metà degli anni '60 (Berkeley 1964, Parigi 1968). Una delle risposte più immediate e sorprendenti del "sistema", allora retto dall'amministrazione Nixon, fu l'ampia apertura alle richieste della frangia ecologista, sostenuta peraltro da un'imponente mobilitazione degli ambienti scientifici. Tra le numerose altre iniziative di questo periodo figura anche il fondamentale National Environmental Policy Act (NEPA) che prevede che ogni progetto del governo federale, al di sopra di certe soglie dimensionali e d'importanza, sia preceduto da un'analisi preventiva dei suoi possibili effetti sull'ambiente naturale e sociale; che tali analisi siano rese di pubblico dominio, e ampiamente discusse tra tutti gli interessati; che di tali contributi si tenga conto in una relazione finale, chiamata EIS (Environmental Impact Statement), da allegarsi al progetto nelle ulteriori fasi del suo iter. L'esempio del governo federale fu presto seguito da altre pubbliche amministrazioni, sia negli Usa che all'estero. La seguace più importante, almeno per noi, fu la Francia, che nel 1976-77 importava questa "americanata" nel proprio sistema, imprimendogli peraltro un accento caratteristicamente tecno-burocratico, efficientistico e "duro"; l'intera procedura è interna all'amministrazione, fa capo al prefetto, e si apre alla "pubblica partecipazione" solo a cose praticamente fatte; e riguarda solo gli aspetti naturalistici del-

(4) Si veda la crescente letteratura in tema di "environmental engineering" e di "environmental management"; ad es. JAIN R.K.; URBAN L.V.; STACEY

G.S., *Environmental Impact Analysis: a new dimension in decision making*, Van Nostrand-Reinhold, New York, 1981.

l'ambiente, con esclusione di quelli socio-culturali.

All'altro estremo della gamma sta l'Inghilterra, che caratteristicamente rifiuta di recepire questo istituto nel proprio ordinamento giuridico e nel proprio regime di pianificazione, confermando anche in questo la propria avversità per la proclamazione di principi generali, così cari invece alla cultura latina (e all'illuminismo americano); ma allo stesso tempo applica di fatto, continuamente e nell'ambito della normale prassi pianificatoria e progettuale, procedure molto prossime al BIA. Il nuovo regime di pianificazione urbana e territoriale, del 1968-71, infatti, incorpora uno dei principi di fondo del BIA, quello della partecipazione diretta dei cittadini alla formazione degli strumenti di piano, a livello locale e di contea. Inoltre è prassi frequente, in occasione di opere controverse, l'uso di procedure di inchiesta, con largo concorso di analisi tecniche e di pubbliche audizioni.

La proposta CEE di "Valutazione dell'impatto ambientale": limiti e meriti

Le vicende della direttiva CEE sul BIA riflettono un po' quest'antica diversità tra l'istinto francese alla codificazione e la diffidenza inglese verso l'imposizione di schemi giuridici logici ma rigidi sulla prassi quotidiana, necessariamente cangiante. La idea di proporre agli Stati membri una regola comune in tema di progettazione di grandi opere è parte importante della politica ambientale della CEE negli anni '70. Tale politica ha potuto essere avviata richiamandosi alle interconnessioni dei temi ambientali da un lato col problema della tutela dei consumatori e quindi della qualità dei prodotti, dall'altro col problema dei contributi pubblici alle spese di risanamento e protezione ambientale, e alle distorsioni che ciò può provocare sulle condizioni di competizione nel mercato comune. Ma si

tratta di argomentazioni giuridiche per giustificare il fatto che anche la tecnostruttura europea si è aperta alla ventata ecologista del *Zeitgeist*. La proposta CEE su BIA ha avuto un'incubazione estremamente laboriosa, per la complessità della materia, e la varietà di esigenze e peculiarità nazionali di cui tener conto. Partita ad un alto livello scientifico e culturale, ha subito un progressivo appiattimento ad opera degli esperti ministeriali dei diversi stati-membri; una prima bozza è stata fatta circolare nel 1980, e ulteriormente modificata nel corso dell'82.

Il suo calvario sembra ancora lontano dalla fine; ma, secondo molti osservatori, ormai la cosa è piuttosto indifferente. Anche se approvata, e trasformata in Direttiva — e quindi norma obbligatoria per tutti gli stati membri — la bozza è ormai talmente svirilizzata da non poter svolgere rilevanti effetti positivi. Essa ha già svolto il suo ruolo più importante, in diversi paesi tra i quali anche l'Italia: cioè di mobilitare le migliori intelligenze giuridiche e ritrovare, nell'ordinamento esistente, gli elementi per costituire e avviare un'autonoma figura di BIA; e quella di sensibilizzare e mobilitare la cultura scientifica e tecnica su tali problemi, pervenendo ad autonome rielaborazioni delle altrui esperienze e al suggerimento di nuovi modelli di BIA. In altre parole, come è stato osservato, gli sforzi della CEE attorno a tale progetto di direttiva hanno avuto il merito di scatenare, almeno nel nostro paese, quello che è ancora un "movimento" per il BIA, ma che promette di istituzionalizzarsi a livelli anche più alti ed incisivi di quelli proposti dalla CEE.

L'istituzionalizzazione del BIA, è vista con sospetto da coloro che ne ricordano con nostalgia la sua originale natura pragmatica, ad hoc, partecipazionista e conflittuale. Il suo destino nelle mani della tecnostruttura francese impensierisce un po' tutti; e anche l'uso che delle valutazioni d'impatto ambientale ha fatto e sta facendo l'ENEL, il primo (5) ente italiano che abbia avuto l'obbligo di condurle, indica come il BIA possa essere snaturato e semplice adempimento

(5) Anche il Parco del Ticino ha instaurato una procedura obbligatoria di Dichiarazione di compatibilità ambientale. Una interessante relazione su questa espe-

rienza è stata presentata al convegno della SITE dal presidente dell'Ente Parco, avv. Cutrera.

burocratico, nient'altro che uno degli infiniti "lacci e laccioli" che frenano gli investimenti senza migliorarli. Nella stessa patria dell'istituto, gli USA, che sembravano realizzare un buon equilibrio tra le tendenze alla codificazione e quelle pragmatiche, sono molte ormai le voci critiche e deluse (6).

Forma e sostanza

Le vicende del BIA offrono senza dubbio un appassionante caso di studio per chi si interessa dei processi attraverso i quali i bisogni sociali (nella fattispecie, bisogni "ambientali") diventano valori culturali, che attivano movimenti collettivi (ecologismo) che generano istituzioni, sia nel senso di organizzazioni (gruppi di pressione, associazioni, discipline scientifiche) sia nel senso di plessi normativi, cioè istituti in senso giuridico.

Non è nostro indennamento, peraltro, condurre un'analisi squisitamente sociologica di questo tipo. Né, ovviamente, possiamo approfondire gli aspetti giuridici della questione. Certamente è della massima importanza conoscere come l'istituto si inquadri nei singoli sistemi normativi, e particolarmente in quelle loro parti che riguardano il governo del territorio; quali siano gli interessi in gioco, di tutelare con equilibrio ed equità; quali i portatori legittimi dei singoli atti in cui consiste il BIA. Tema, questo, che necessariamente dovrebbe essere svolto in chiave comparatistica e comunitaria e, per quanto riguarda il nostro paese, essenzialmente "de jure condendo". Non è nostro mestiere, ma soprattutto, abbiamo fondati motivi per argomentare — e già l'abbiamo accennato in apertura — che il BIA non è tanto un problema giuridico ma un fatto di cultura, di comportamenti, di prassi. E invero in nessun paese il BIA altera né si sostituisce ai normali meccanismi politico-amministrativi per l'allocazione delle risorse. Il BIA è, ovunque, un procedimento consultivo; né i pareri dei tecnici,

né le opinioni della popolazione locale colpita, chiamata ad esprimersi attraverso le molteplici tecniche della partecipazione, sono vincolanti. Scopo del BIA è l'approfondimento del sapere sui possibili effetti dell'opera, non (ancora?) la dislocazione del potere.

La natura eminentemente culturale e prassiologica del BIA è anche dimostrata dal fatto che esso è stato spesso recepito, in forma più o meno soddisfacente, anche da organizzazioni private. Spontaneamente, in via preventiva, o dopo esperienze di scontro con la contestazione ecologica, diverse imprese hanno adottato o perfezionato loro procedure di BIA interne.

Al contrario si può ancora ricordare che in certi casi, come quello francese, il BIA pur essendo recepito con tutti i crismi formali nell'ordinamento, è stato incapsulato e largamente svuotato delle sue finalità originarie.

Per questi motivi, la riluttanza delle amministrazioni, pubbliche o private di adottare procedure di BIA adducendo motivi di carenza di quadro normativo; ovvero, l'attesa spasmodica della direttiva CEE come un toccasana, o di qualche mitica "legge organica", che finalmente permetterà all'ordinamento italiano di aggiornarsi e agli uffici di piano delle diverse autorità locali di avviare procedure BIA, rispecchi una mentalità legalistica e formalistica molto criticabile, quando non anche arretratezza culturale o la proverbiale "mancanza di volontà politica". Il BIA non è altro che una forma particolarmente sofisticata di istruttoria dei progetti di opere particolarmente rilevanti per dimensioni ed effetti, in relazione agli ambienti in cui intenderebbero localizzarsi. Nessuno vieta agli uffici competenti di richiedere o commissionare analisi preliminari approfondite, né di pretendere il rispetto di determinati standards e condizioni. Nell'ordinamento italiano esiste già una quantità di principi generali e specifici che possono essere invocati a questo scopo; la schiera crescente dei giuristi ambientali (e dei "pretori d'assalto") lo dimostra ogni giorno (7).

(6) INGRAM H.M.; ULLERY S.J., *Public Participation in Environmental Decision Making: Substance or*

Illusion? in SEWELL W.R.D.; COPPOCK J.T. (eds.), op. cit. in bibliografia, p. 138.

Piano e progetto

Il problema è, forse, un altro. Ed è la riluttanza ad uscire da quello che, su questa rivista, è stato chiamato lo schema "piramidale", la concezione gerarchico-deduttiva della pianificazione; che è una conseguenza o aspetto dell'educazione legalistica di stampo latino. Come è stato osservato da molti — da Hegel e Max Weber — la codificazione sistematica (e quindi piramidale e gerarchica) del diritto è la massima espressione della ragione formale e delle sue tendenze totalizzanti. È naturale, per chi è stato abituato a ragionare in questi termini, propendere per una concezione organica e onnicomprensiva della pianificazione: in cui ogni sviluppo e ramificazione ai livelli più bassi sia già contenuto a quelli più alti; il mito fantascientifico della pianificazione totale, della società chiusa, è implicito nel culto della razionalità formale.

In una cultura politico-urbanistica abituata a ragionare a questo modo chiaramente il BIA è un corpo estraneo; e uno dei motivi delle difficoltà che ha incontrato in sede CEE è proprio questa. Che senso ha sottoporre a procedura il BIA — che, come vedremo, comprende di solito anche la possibilità di raccomandare alternative di sito, o profonde modifiche strutturali, o la cancellazione — progetti di opere che erano state previste ab initio, in piani territoriali aventi forza di legge? Se sta nel piano, l'opera deve essere realizzata. Un BIA che ne dimostrasse l'inopportunità costituirebbe un vulnus all'intero ordinamento. Si suggerisce allora che il BIA sia applicato — se proprio deve essere recepito in ordinamenti di questo tipo — all'intero piano territoriale; così la proposta CEE prevede l'applicazione del BIA anche a questi strumenti, e le osservazioni che la Regione Friuli-Venezia Giulia ha trasmesso a Roma su quella proposta insistono anche esse su questo punto. E qualche precedente v'è nella stessa patria originaria del BIA; dove, peraltro, il termine "plan" si riferisce a qualcosa di molto diverso dai nostri piani urbanistici regionali. Ma è una soluzione illusoria, perché in pratica impossibile. La caratteristica del

BIA è la sua concentrazione su singoli progetti di opere; solo così è possibile costruire matrici di interrelazione e d'impatto ambientale; solo in questo modo si possono approfondire le analisi in misura efficace; solo su temi in qualche modo specifici e limitati si può sperare di promuovere una reale partecipazione. Applicato a interi piani territoriali, per loro natura globali complessi ed astratti, il BIA si ridurrebbe ad un atto del tutto rituale ed inutile, al semplice "visto" dei soggetti tecnico-politici tradizionali.

Il fatto è, appunto, che il BIA è proprio di culture politiche che rifuggono dalla pianificazione gerarchico-deduttiva; filosofie basate sul pragmatismo invece che sul razionalismo giuridico, sulla ricerca di soluzioni ad hoc, invece che generali, sull'empirismo invece che sulla logica, sul principio che è meglio fare molti piccoli errori piuttosto che pochi ma sesquipedali; che la razionalità complessiva emerge dall'interazione più o meno spontanea e prolungata tra numerosi centri di decisione, e non sgorga una volta per tutte dai vertici della piramide; una cultura in cui i piani sono visti come processi di coordinamento ed armonizzazione in costante aderenza al mutare delle circostanze, e non di progressiva attuazione di un disegno preordinato ab initio.

Soggetti del BIA

Alla procedura di BIA contribuisce una pluralità di soggetti o attori; i principali sono il *proponente* ("applicant", committente, iniziatore, promotore); l'*autorità competente*, che coordina, controlla, stabilisce linee-guida e regolamenti, recepisce, solleva quesiti, impone indagini, organizza la partecipazione, ed eventualmente approva la dichiarazione di BIA finale, e trasmette la pratica alle fasi ulteriori del suo iter; i *partecipanti*, che possono essere stabiliti a priori o spontanei, essere soggetti collettivi o individuali, pubblici o privati, locali o extralocali, rappresentativi o "diretti"; e i *tecnici*, che forniscono le analisi, le consu-

(7) La SITE ha in via di pubblicazione un opuscolo, destinato agli amministratori locali, di illustrazione

del procedimento di BIA e della possibilità di avviarlo a prescindere dalle normative CEE o nazionali.

lenze e le perizie scientifiche richieste dai soggetti sopra citati.

a) *Il proponente.* Il discorso sul proponente si risolve nel discorso sulle categorie di progetti che devono passare attraverso la procedura di BIA. In alcuni ordinamenti, come quello USA, il BIA è obbligatorio solo per i progetti federali suscettibili di avere rilevanti effetti ambientali. Non esiste dunque un'elencazione né tassativa né indicativa; e una delle maggiori preoccupazioni delle varie agenzie federali americane, nei primi anni di vigenza del BIA, fu di dimostrare che le loro attività ne erano esenti. Gradualmente tuttavia le categorie di opere da sottomettere a tale procedura è stato precisato ed ampliato; come si è visto, anche gli altri livelli di governo territoriale adottano, a loro volta, autonome procedure di BIA. (Per le opere di iniziativa privata si applicano altri istituti della pianificazione, come la zonizzazione, gli standards, ecc. o del diritto comune). In altri ordinamenti, come quello francese e, in ipotesi, quello comunitario, si preferisce fornire una serie di elenchi, più o meno vincolanti, delle opere che devono passare il vaglio del BIA; e spesso si prevedono procedure diversificate per complessità e analiticità, a seconda delle categorie di opere. I criteri per individuarle sono diversi: le dimensioni fisiche e tecnico-economiche, la tipologia tecnologica, ovvero il tipo di strutture e di attività, con particolare riguardo alla pericolosità delle lavorazioni o al tipo di emissioni; e i caratteri dell'ambiente in cui dovrebbero essere inserite (sensibilità, valore, fragilità, ecc.). Così la proposta di direttiva CEE comprende, in allegato, due elenchi di opere da sottoporre alla procedura completa o, rispettivamente a quella semplificata. Tra le prime, le estrazioni di combustibili fossili e di metalli, tutti gli impianti di produzione d'energia, quelli siderurgici, cementiferi e di lavorazione dell'amianto; la petrolchimica, la metallurgia, l'industria della gomma; tra le industrie alimentari, i maccelli, gli zuccherifici; tutte le maggiori infrastrutture (autostrade, ferrovie, aeroporti e porti, canali e condotte); e gli autodromi. L'allegato 2 elenca impianti che si suppone essere di per sé meno pericolosi per l'ambiente, per le minori dimensioni o per la natura delle materie trattate; ma

comprende anche categorie nuove, come varie attività agricole, a cominciare dal riordino fondiario, la messa a coltura di aree allo stato naturale o abbandonate, i lavori di drenaggio e irrigazione, gli allevamenti intensivi; e nel campo urbanistico, indica le grandi opere per l'attrezzatura di zone industriali ed urbane, i grandi impianti turistici. In questa seconda categoria sono anche, abbastanza curiosamente, comprese le dighe, le arginature, i drenaggi di corpi idrici e gli altri lavori di gestione delle acque.

b) *L'autorità competente.* Nel caso americano, la figura del proponente tende a confondersi con quella dell'autorità competente (o di controllo); gran parte della procedura (le analisi, la diffusione delle informazioni, il coinvolgimento delle altre agenzie competenti, l'organizzazione della partecipazione) è gestita dallo stesso proponente, secondo le norme e i regolamenti della NEPA; l'autorità superiore di controllo è in Council for Environmental Quality (CEQ). Nel caso francese, come si è detto, la procedura è gestita dal prefetto, mentre la direttiva CEE si rimette ai regimi di governo del territorio proprio dei singoli stati membri e si limita a parlare di "autorità" competente". Uno dei caratteri del BIA che a prima vista sembrano più curiosi è proprio la scarsa determinazione del rapporto tra proponente e autorità competente, la responsabilità di gran lunga maggiore del primo nella preparazione delle analisi e nell'organizzazione della partecipazione, e, correlativamente, la scarsa incidenza dell'autorità competente in queste fasi. Il fatto è che il BIA vuole essere uno strumento di prevenzione e di responsabilizzazione, non di deterrenza, repressione o punizione. Esso cerca di mettere in piedi un processo di collaborazione in buona fede tra le diverse parti interessate, ed evitare le situazioni di conflitto. In particolare, il BIA, nella maggior parte delle esperienze in atto, evita di assumere la configurazione del processo giudiziario. Il promotore non è necessariamente l'accusato di intenzioni delittuose contro la natura, il pubblico partecipante non rappresenta la pubblica accusa, e l'autorità competente non è il giudice, equidistante tra le parti. Il carattere "non-adversarial" distingue il

BIA da altri istituti, pure largamente usati nella tutela ambientale, come le commissioni d'inchiesta e, appunto, il ricorso alla magistratura. Esso ha ragioni filosofico-politiche (evitare il sospetto a priori sulle intenzioni degli iniziatori di opere e, soprattutto, evitare di legittimare le pretese degli ecologisti di rappresentare, altrettanto a priori, il "vero" pubblico interesse). Ma ha anche ragioni pratiche. In primo luogo, se si concepisce il BIA come parte integrante del processo di progettazione, è logico che siano i promotori e i loro progettisti a farsene carico. In secondo luogo, il BIA costa (anche se non molto: si è calcolato, non più del 0,25-0,75% dell'opera, da poche centinaia a qualche centinaio di migliaia di dollari), ed è giusto che siano gli iniziatori ad assumersi tale spesa, che è a tutti gli effetti una voce degli oneri di progettazione.

c) *I tecnici.* Evidenziare i tecnici come soggetto autonomo nella procedura di BIA può essere considerato l'effetto di una prospettiva molto peculiare. Il problema del ruolo dei tecnici, degli scienziati, degli intellettuali della nostra società, e in particolare il loro rapporto con la politica e la pianificazione, è infatti un tema proprio di una branca specialistica della sociologia (la sociologia della scienza e della conoscenza) cui chi scrive è molto affezionato⁽⁸⁾; oltre che un tema delle scienze dell'amministrazione e del territorio. Come è noto, ogni scienza nasce e cresce in rapporto a problemi, a domande. Il BIA istituzionalizza la nuova domanda sociale in fatto di controllo del degrato ambientale; e chiede di essere alimentato di conoscenze oggettive, di dati, di formule, di teorie, di ricerche. Torneremo ancora sui rapporti tra BIA e sviluppo delle scienze ambientali. Qui vogliamo piuttosto sottolineare il suo ruolo nel promuovere la crescita di una comunità scientifica di specialisti in scienze ambientali, di persone capaci di dialogare e cooperare con colleghi di altre discipline, di costituire organismi associativi e professionali, di assumere una più precisa dignità scientifica e prestigio sociale, in risposta alle domande

di servizi tecnico-scientifici generata dal BIA.

Si è parlato di una vera e propria nascente "industria" delle dichiarazioni di impatto ambientale; e già si delinea la necessità di formalizzare la cosa in un albo di specialisti abilitati a firmare tali documenti. Il processo di istituzionalizzazione di questa nuova classe di tecnici è del tutto analogo a quello che hanno passato le professioni più consolidate e prestigiose — i medici, gli avvocati, gli ingegneri. Il consolidamento di prassi, metodologie e deontologie, la possibilità di attirare maggiori quote di risorse e quindi fornire servizi di migliore qualità, e così via, sono tutti elementi di un circuito sinergico (feedback positivo) che può portare da un lato ad una crescita delle scienze ambientali, dall'altro ad una maggior importanza del ruolo di tali studiosi nei processi; e soprattutto ad una loro maggiore autonomia. Il formarsi di una professione, un ordine, una corporazione, di tali specialisti è, soprattutto, garanzia di indipendenza di fronte alle pressioni della committenza e delle varie forze sociali; e quindi anche di obiettività. La preoccupazione di fondo che traspare da queste considerazioni è, ovviamente, quella che, di fronte alle complessità ed indeterminatezza della fenomenologia ambientale, i tecnici tendano a fornire analisi e pareri tendenziosi, destinati a compiacere i committenti; e quindi essere comunque, di fatto, periti di parte ("advocacy planning"). La speranza è invece che si possa costituire una categoria di tecnici ambientali in grado di garantire analisi sopra le parti.

d) *I partecipanti.* Come si è più volte sottolineato, la partecipazione è forse la caratteristica più nuova e importante del BIA. Tra i soggetti chiamati a prender parte alla procedura si deve fare una distinzione di fondo, a seconda che si tratti di enti, uffici, organi in qualche modo facenti capo alla Pubblica Amministrazione, nelle sue varie e vaste articolazioni; ovvero si tratti di individui, enti, associazioni, forze sociali, movimenti culturali che ne stanno, in qualche

(8) STRASSOLDO R., *K. Mannheim, temi e sviluppi del suo pensiero*, Tesi di laurea, Facoltà di Scienze Politiche, Università di Trieste, 1967.

misura, al di fuori. L'intervento dei primi rientra nella prassi normale degli iter amministrativi, e può essere previsto e regolato con precisione. Quel che è innovativo è l'ammissione del pubblico in forme non determinate, non codificate a priori; l'immissione cioè della spontaneità del sociale.

Questo non solleva, evidentemente, una vasta serie di problemi di diverso ordine. Chi sono i soggetti ammessi a partecipare, come attivare e guidare il processo, quale efficacia attribuire ai contributi del pubblico, come evitare la sua degenerazione nell'emotività e nel conflitto, o al contrario nella routine e nell'apatia; come e in che misura delimitare nello spazio territoriale e sociale i soggetti, quali tecniche adottare perché la partecipazione sia informata, obiettiva, costruttiva, come evitare che essa non implichi uno scavalcamento delle istituzioni della democrazia rappresentativa, quando quella assembleare o diretta non riesce a superare certi suoi limiti; come misurare il valore della partecipazione, in termini di intensità o di estensione, come equilibrare il peso dei partecipanti, sempre una minoranza, rispetto alla maggioranza assente; sono tutti problemi in parte già ben noti dalla teoria politica, in parte nuovi, che stanno suscitando, in quest'ultimo decennio, un vasto dibattito sociologico. Ad esso dedicheremo alcuni appositi paragrafi, in chiusura.

La procedura

La confluenza delle attività dei vari soggetti nei processi di BIA può essere regolato e articolato in forme diverse e gli studiosi hanno proposto una vasta gamma di modelli teorici. In linea generale, si possono individuare i seguenti momenti principali:

- a) presentazione, da parte del promotore, di un progetto di massima, o di un piano o programma d'azione riguardante un certo intervento sul territorio;
- b) decisione, da parte dell'autorità competente, circa l'opportunità di sottoporre l'iniziativa alla procedura di BIA e, in questo caso, a quale delle diverse procedure eventualmente disponibili; attivazione delle prescrizioni in tema di meto-

dologie d'analisi, standards, ecc.;

- c) svolgimento, a cura del promotore (più raramente, di altri soggetti) delle analisi tecniche, e preparazione di una bozza di relazione di BIA;
- d) diffusione, a cura del promotore e/o dell'autorità, di tale documento presso i soggetti della partecipazione;
- e) attivazione del processo di consultazione-partecipazione, mediante le opportune tecniche; acquisizioni di nuovi elementi di fatto e di valutazione; discussione, dibattito, richieste di approfondimento, eccetera;
- f) preparazione, da parte del promotore (o dell'autorità) di una nuova bozza di BIA, che tengano conto dei contributi presentati durante la fase precedente. Tale bozza può di nuovo essere sottoposta alla fase di consultazione-partecipazione;
- g) approvazione, da parte dell'autorità competente, del documento di BIA (o EIS, o dichiarazione di compatibilità ambientale, o altro) e sua acclusione al progetto, per l'inoltro alle ulteriori fasi dell'iter.

Metodologie

La distinzione tra procedure e metodologie non è agevole, sia in linea semantica generale, sia nel caso specifico del BIA. Per procedura si intende il processo comportamentale, guidato dalle norme dell'ordinamento (cioè della società) e diretto alla formazione di una volontà, un atto una decisione; per metodo si intende piuttosto il processo di acquisizione delle conoscenze, guidato dalle norme che regolano la ragione e la scienza. La peculiarità del BIA, come di altri processi di interazione tra scienza e società, è che procedura e metodo tendono a fondersi. In particolare il coinvolgimento del pubblico, mediante le varie tecniche di partecipazione, attiene sia alla formazione delle volontà, sia all'acquisizione di conoscenze. Come si è già accennato, e come meglio si vedrà in seguito, la partecipazione serve sia a fornire ai progettisti e agli analisti nuove informazioni (ad esempio misurazione di variabili di tipo soggettivo-culturale,

come la percezione dei valori ambientali, il suggerimento di fatti trascurati, o di soluzioni alternative) sia a formare il consenso sociale e politico al progetto.

In questa sede tuttavia ci riferiamo soprattutto alle fasi e ai criteri mediante cui si svolgono le analisi più strettamente tecniche, che confluiscono nella bozza di BIA. Il contenuto di tale documento è oggetto di norme di diverso valore; le varie autorità prescrivono in modo più o meno dettagliato tali contenuti, e numerosi modelli d'analisi sono stati proposti anche dagli studiosi. Tipicamente, il BIA deve comprendere:

- a) la *descrizione dell'opera proposta*, soprattutto per quanto riguarda le sue interfacce con l'ambiente esterno, le sue emissioni, i suoi outputs; ma anche i suoi inputs, specie di acqua, energia ecc., senza trascurare anche la sua struttura interna, soprattutto per quanto riguarda il tipo di lavorazioni e materie trattate, quando si presentino elementi di rischio;
- b) la *descrizione dello stato dell'ambiente* in cui l'opera dovrebbe, in prima ipotesi, essere calata. L'ambiente è un concetto estremamente ampio, e molti BIA specificano gli aspetti che devono essere considerati, mediante *checklists* dettagliati (aria, acqua, suolo, idrologia, clima, flora, fauna, paesaggio, demografia, economia, cultura). Tale descrizione può consistere in rapporti scritti, modelli grafici o numerici, cartografie, ecc. Essa dovrebbe di solito poter essere comunque espressa mediante indicatori quantitativi; costruiti mediante tecniche standardizzate e sulla base di "soglie" anch'esse standardizzate, in modo da permetterne il confronto, l'elaborazione statistica, l'espressione sintetica. Questa è la fase che pone maggiori sfide all'ingegnosià dei ricercatori, e contiene le maggiori promesse per lo sviluppo delle scienze ambientali⁽⁹⁾;
- c) l'*analisi delle interrelazioni* tra l'opera ipotizzata e l'ambiente, nelle sue varie componenti. Si tratta, in sostanza, di costruire una matrice delle correlazioni

o delle interdipendenze, che rechi su un lato le interfacce dell'opera, e sull'altro i sottosistemi ambientali; e di analizzare i loro "incroci". A differenza della fase precedente, in questa prevalgono i contributi delle singole *teorie* scientifiche e della teoria generale dei sistemi, dei modelli causali, delle tecniche di previsione e di simulazione, delle scienze statistiche e matematiche, della ricerca operativa, del calcolo delle probabilità, dei rischi, e così via; e/o dell'intuizione e del buon senso.

Data la complessità di queste analisi, è difficile trovare dei modelli che siano allo stesso tempo di validità generale e di utilità nei casi specifici. La letteratura tecnica sul BIA ne riporta un gran numero, e solo la pratica potrà ridurre la complessità del campo⁽¹⁰⁾;

- d) *confronto* tra i risultati di questa analisi e le prescrizioni in tema di standards di qualità ambientale (livelli di inquinamento ammissibili, livelli di rischio, ecc.). Anche questa è materia complessa e in fase di continua evoluzione sia sul piano normativo che su quello scientifico, in relazione tanto al crescere delle aspirazioni e bisogni sociali in tema di qualità della vita, quanto delle conoscenze scientifiche sulle conseguenze di certe immissioni sulla salute, o sulle interdipendenze ecologiche, sulla vulnerabilità o resilienza degli ecosistemi, ecc. La determinazione degli standards ambientali è uno dei settori più attivi della ricerca scientifica contemporanea;
- e) *analisi degli adattamenti* necessari per riportare sotto le soglie prescritte i valori d'impatto che, dall'analisi precedente, risultassero inammissibili; ovvero, suggerimento delle modifiche, strutturali o localizzative, da apportare al progetto originario per renderlo compatibile con l'ambiente. La compatibilità può riguardare sia singoli aspetti, che il saldo globale delle interrelazioni; appunto, il *bilancio complessivo* dell'impatto ambientale, comprensivo dei possibili trade-off tra effetti positivi (ad es., sulla

(9) Su questo tema cfr. il lavoro di S. Malcevski nell'ambito del citato gruppo di studio della SIFE, *Indici ambientali e studi di impatto*.

(10) Il citato studio di S. Lanzavecchia, in particolare, ne riporta in gran numero, e ad esso rimandiamo per approfondimenti.

economia) e negativi. Le interdipendenze irriducibilmente negative, note negli USA come *red flags*, devono essere considerate con particolare attenzione. Tra gli adattamenti possibili sono anche da evidenziare le alternative di localizzazione, e la cancellazione del progetto. La direttiva CEE, ad esempio, insiste molto sulla necessità che ogni BIA prenda in seria considerazione, fin dall'inizio, siti alternativi.

La partecipazione

Come si è più volte accennato, la partecipazione è il tratto veramente innovativo, centrale e caratterizzante del processo di BIA; quello che apre sistematicamente la progettazione agli inputs dell'ambiente socio-politico-culturale; quello che più conserva, nella struttura dell'istituto, l'impronta del momento storico in cui si è formato.

Il BIA, si è anche infatti detto, nasce da due movimenti strettamente connessi: la crescita dei bisogni e della coscienza ambientale, e la crescita di domanda di partecipazione sociale e politica; da un lato l'insoddisfazione per lo stato dell'ambiente, dall'altro l'insoddisfazione per lo stato del sistema. Non è possibile qui approfondire questi temi; delle loro comuni radici nei mutamenti della struttura sociale (aumento di redditi, istruzione, tempo) e in particolare, il problema della reale importanza, profondità e diffusione di tali movimenti nella società; certo vi sono stati aspetti di strumentalizzazione politica, altri di infatuazione e moda culturale, altri di isteria collettiva. Le preoccupazioni per l'ambiente hanno dato luogo a frangie fanatiche, e quelle per la rigidità del sistema politico a idolatrie dell'assemblearismo continuo come panacea universale.

A quindici anni dall'esplosione di quei movimenti, è forse possibile svolgere un'analisi più serena, e concludere che, se è vero che molte speranze sono andate deluse, è anche vero che molti di quei valori si sono sedi-

mentati, e sono divenuti parti integranti della nostra cultura. Non possiamo farlo in questa sede; ci basta qui sottolineare che, come non abbiamo mai personalmente condiviso le utopie pan-partecipazionistiche, così oggi non condividiamo il rigetto e la derisione che, in certa letteratura sociologica, circonda questo concetto. A nostro avviso la partecipazione diretta è un fenomeno di importanza reale e positiva, anche se ha limiti e controindicazioni⁽¹¹⁾.

In questi ultimi paragrafi prenderemo in esame, ovviamente, solo quella particolare categoria di fenomeni partecipativi spontanei e/o istituzionalizzati che riguardano i processi di trasformazione del territorio: partecipazione alla pianificazione, partecipazione ecologica (PE). Anche con questa limitazione del campo, la materia d'esame è molto vasta, le esperienze numerose. Esistono ormai molte analisi, sia empirico-descrittive che normative, sia di taglio politico-istituzionale che socio-culturale. In questa sede non possiamo far altro che lumeggiare rapidamente alcune delle problematiche emergenti.

a) *Spontaneità e routinizzazione della PE.* Dal punto di vista dei cittadini ("paese reale"), la PE è un modo per avanzare domande, soddisfare bisogni che le strutture societarie non sono in grado di recepire attraverso le istituzioni normali della democrazia rappresentativa (paese legale); è un modo di "corto-circuitare" il sistema; con tutti i rischi che questo comporta. Da un punto di vista più generale, la PE è evidentemente un fenomeno di rottura e di crisi dei canali istituzionalizzati, e una spinta alla creazione di nuovi canali; è quindi, necessariamente, un fenomeno transitorio, un movimento che deve a sua volta diventare istituzione, un momento carismatico-emozionale che deve legalizzarsi e routinizzarsi. La tendenza alla burocratizzazione è quindi inevitabile, ma secondo alcuni è una tendenza da combattere con ogni mezzo — ad es., con il rifiuto alla codificazione del BIA nei regimi normali di pianificazione e progettazione — per mantenere alla PE il suo

(11) In questa linea cfr. anche B. Telli, in AA.VV., *Spazi sociali tra quartiere e città*, Grillo, Udine, 1979; e soprattutto R. Gubert, *Strutturazione sociale dello*

spazio urbano e crisi della città, in A. Scivoletto (cur.), *Sociologia del territorio*, Angeli, Milano, 1983.

vero valore, che è quello dell'emergenza, della rottura, della conflittualità, dell'eccezionalità (12).

b) *Le funzioni della partecipazione.* Dal punto di vista del sistema — punto di vista metodologicamente inevitabile nell'analisi sociologica, e che non comporta di per sé alcun giudizio di valore o adesione ideologica — la partecipazione ha due funzioni principali: la generazione di nuove informazioni, utili ai progettisti per il miglior adattamento del progetto all'ambiente, e la formazione del consenso sociale, cioè politico, attorno ad esso. Come si è accennato, queste funzioni sono fortemente interpenetrate, e sono in varia misura manifeste o latenti, casuali o intenzionali. In una prospettiva comunicazionale (cibernetica) (o dell'interazionismo simbolico) le informazioni sono una componente centrale del processo di formazione delle decisioni (volontà). Le informazioni possono riguardare tre temi: 1) particolarità dell'ambiente locale, nei suoi diversi aspetti, che le analisi dei progettisti e dei tecnici "esterni" avevano trascurato; 2) possibili alternative strutturali o localizzative del progetto; che portino a più soddisfacenti relazioni con l'ambiente; 3) contributo alla misurazione di variabili di tipo soggettivo e culturale, (percezione dell'ambiente da parte dei residenti, intensità di attaccamento a stili di vita, senso di identità, disponibilità all'accettazione di mutamenti, ostilità verso gli estranei, ecc.). Lo stesso processo di scambio delle informazioni ha poi generalmente l'effetto di ammorbidire le contrapposizioni, far crescere il rispetto reciproco, alimentare la fiducia. Molte esperienze di PE dimostrano che tutte le parti coinvolte tendono a sviluppare una maggior reciproca comprensione (la comunicazione aumenta la comunione, la interazione aumenta l'integrazione ecc. ecc.) e che in particolare i progettisti e i proponenti diventano più aperti alle esigenze della gente, mentre questa si rende meglio conto delle complessità delle esigenze e dei vincoli progettuali.

c) *Conflitto e consenso.* Uno dei dibattiti

più accesi in fatto di PE — e al quale abbiamo alluso più volte anche in queste pagine — riguarda la questione se la PE sia da considerarsi uno strumento di costruzione del consenso sociale attorno ad un progetto ovvero un modo di fare esplodere i conflitti, in modo da giungere alla trasformazione del progetto (o del sistema nel suo insieme). Le posizioni da prendere a questo riguardo dipendono, ovviamente, dalla più generale teoria socio-politica, ovvero dall'ideologia, cui si aderisce. Personalmente tendiamo verso concezioni evoluzionistiche, secondo cui conflitto sociale e dialettica, anche accesa, sono un modo essenziale di far funzionare e progredire il sistema. Certamente, nelle intenzioni di taluni, la PE sarà un mezzo per riassorbire la contestazione, integrare il dissenso, responsabilizzare i fanatici, strumentalizzare i conflitti; per altri, un'arma per scardinare il sistema, annichire i progetti, e ogni tentativo di funzionalizzazione sarà considerato una corruzione, degrado, tradimento.

Da un punto di vista di psicologia politica, è inevitabile che la PE si tinga nei colori del conflitto. Essa implica infatti, per definizione, la discesa nell'arena delle persone "normali", dell'uomo della strada, del non-professionista, del non-militante della politica. Partecipare attivamente alla vita pubblica richiede sforzi e costi — in termini di tempo, energia, stress — che vengono affrontati solo se la motivazione supera certe soglie. Come è noto, una delle caratteristiche costitutive del "politico" è l'identificazione di un nemico, di una minaccia. L'uomo della strada non partecipa per, partecipa contro qualcuno o qualcosa. Il conflitto acceso, la rabbia viscerale, gli scoppi di forti emozioni, l'alto contenuto di irrazionalità devono essere considerati aspetti normali e fisiologici della PE, quando essa è autentica, genuina, sentita. Il problema è di mantenere questi fenomeni entro i limiti socialmente ammissibili, e di attivare tecniche psico-sociologiche di regolazione e incanalamento del conflitto.

d) *Soggetti e ambiti della partecipazione.* Un altro problema di fondo in una prospet-

(12) Così ad esempio, al convegno di Parma della SITE, gli interventi di Cortellessa.

tiva di istituzionalizzazione della PE riguarda l'individuazione dei soggetti ammessi a partecipare, ovvero — il che è spesso la stessa cosa — l'area territoriale da coinvolgere nella PE attorno ad un progetto; cioè la questione dei confini e delle soglie, ovvero, da un altro punto di vista, della legittimazione. Da un lato vi sono i sostenitori del famoso principio della "maximum feasible participation" che implica la mobilitazione anche dei privati cittadini; dall'altro coloro che vorrebbero ricondurre la partecipazione ai processi di BIA alle normali regole della democrazia rappresentativa, e quindi alla consultazione delle legittime autorità locali e delle altre forze sociali già ben istituzionalizzate; magari con l'estensione anche alle "associazioni naturalistiche più rappresentative" (13).

Il problema è, essenzialmente, delle risorse e dei mezzi che si vuol dedicare alla mobilitazione e motivazione del pubblico, e lo riprenderemo appresso. Qui vogliamo accennare all'altro aspetto del problema, quello spaziale. Razionalizzare un processo sociale significa anche, e forse soprattutto, individuarne e prescriverne i confini territoriali. Quali cittadini saranno ammessi a partecipare alle discussioni su un progetto di opera? Quelli appartenenti al comune o ad altre circoscrizioni politico-amministrative in cui l'opera, in ipotesi, dovrebbe calarsi, o anche altri? E, inversamente, negli organi della partecipazione si devono dibattere solo problemi; argomenti ed opere ricadenti nella loro "giurisdizione" territoriale, o anche al di fuori? Se si opta per l'allargamento, quali ne sono i limiti? quali interdipendenze considerare, e quali escludere? perché evidentemente, in una prospettiva di razionalizzazione di processi operativi non si può ammettere che tutti siano ammessi a discutere di tutto (ciò, ovviamente, può avvenire negli appositi ambiti politico-culturali). Alcune legislazioni di BIA, come quella belga, circoscrivono con esattezza l'ambito spaziale dei soggetti della partecipazione; altri la lasciano nel vago. Da un punto di vista empirico, psico-sociale, si è notata una forte correlazione tra PE e vicinanza dei problemi. L'uomo della strada

scende nell'arena pubblica quando il problema di cui si tratta è familiare, cioè intimo, vicino, noto o facilmente conoscibile. Ognuno si sente in grado di farsi un'opinione e di dare dei contributi su problemi che riguardano il suo raggio di vita quotidiano (ad es. il progetto d'autostrada attraverso il quartiere). Quanto più lontano e complesso il problema, tanto minore la partecipazione. È il problema della trasparenza e della competenza; per attivare questo tipo di PE, è necessario massimizzare la chiarezza, semplicità, comprensibilità dei problemi; onde indurre nei cittadini un senso di capacità di discuterli. Anche tali proprietà possono essere assunti a scopi degli esercizi di partecipazione, intesi in quella che è forse la loro funzione principale, cioè l'educazione del pubblico.

Ma certi problemi rimangono ostinatamente complessi e lontani; sono i problemi di grande portata, quelli strategici, e su di essi rimarrà probabilmente comunque impossibile attivare la partecipazione diretta. Per le cose che non riesce a capire, il pubblico continuerà ad affidarsi alla delega, alla rappresentanza, alla fiducia. Rimane quindi confermato che la PE può funzionare solo rispetto a popolazioni locali di dimensioni non eccessive; e rispetto a singoli progetti concreti, e quindi abbastanza semplici, piuttosto che a piani astratti e complessi. Tali limitazioni non sembrano superabili.

e) *Consultazione e decisione.* Un quarto aspetto della problematica riguarda appunto l'efficacia della partecipazione al BIA: è questo un istituto meramente consultivo o anche, in qualche modo, un contributo reale alla decisione? In tutti i regimi di BIA si sottolinea la natura puramente consultiva del processo, e rassicurano le autorità costituite sulla titolarità di tutti i loro poteri decisionali. Questo è evidentemente il prezzo da pagare per la legittimazione della PE. Ma molti osservatori hanno fatto notare come una delle condizioni per la partecipazione del pubblico sia la sensazione di non perdere tempo solo in discussioni e diatribe, ma di partecipare alla formazione di una volontà collettiva, e quindi una decisione. L'idea che "tanto faranno quello che

(13) Così una bozza di parere della regione Friuli-Venezia Giulia sulla direttiva CEE.

vogliono" "tanto i giochi sono ormai fatti" è essenziale alla partecipazione. Per attivarla è necessario quindi che, anche se mantenuta a livello consultivo, essa sia accompagnata dalla sensazione di qualche tipo di efficacia. Due accorgimenti sono suggeriti a questo fine: che essa avvenga nelle fasi più anticipate possibile; e che essa possa prendere in considerazione una gamma di soluzioni alternative.

Se il progetto è ormai ben formato nelle menti dei proponenti e dei progettisti, vi sarà una naturale tendenza all'opposizione ad ogni suggerimento di modifiche, vi saranno ormai degli interessi costituiti, delle inerzie burocratiche, delle considerazioni di costo, che tenderanno a considerare con ostilità i contributi della partecipazione. Negli stadi iniziali invece, anche i semplici anonimi pareri possono incidere efficacemente sulle decisioni.

f) *Interessi e valori.* Un'altra dimensione riguarda la natura delle motivazioni a partecipare. Uno dei principi costituzionali è che si partecipa solo allo scopo di massimizzare il bene pubblico, i vantaggi collettivi; non gli interessi privati. D'altro canto, la psicologia insegna che accanto alla adesione a valori politici e ideologici generali, una delle fonti della partecipazione politica è il perseguimento di interessi particolari (e la sociologia della conoscenza spiega che vi sono solitamente delle connessioni significative tra i due ordini di realtà). Così è inevitabile che in ogni episodio di PE vi siano alcuni mobilitati da genuine preoccupazioni ecologiche, in quanto aderiscono a filosofie e culture, e altri che difendono o perseguono solo interessi più immediati, sia di tipo ambientale che altro; e che in certi casi le lotte per l'ambiente nascondano finalità politiche o economiche di altro tipo. Ciò è normale ed inevitabile in ogni aspetto della vita pubblica, e non costituisce una ragione di "ghettizzazione" della PE rispetto ad altri settori della politica. Gli interessi ambientali non sono meno "reali" di quelli economici o confessionali.

g) *Partecipazione ed efficienza.* Su questa coppia di concetti molto si è discusso da parte degli studiosi di scienze politiche, amministrative e territoriali. Tradizionalmente vi si vede un'antinomia: la partecipazione

pubblica ai processi di governo del territorio comporta ritardi, costi e perdite di efficienza; che peraltro spesso è conveniente ed opportuno sostenere, in nome di valori superiori (democrazia, rispetto della pubblica opinione, eccetera). Più modernamente, altri hanno messo in luce che al contrario, la partecipazione, contribuisce in due modi alla funzionalità e razionalità dei processi di pianificazione e progettazione. In primo luogo, per la sua capacità di generare nuove informazioni e alternative. In secondo luogo perché evita che opposizioni, conflitti e contraddizioni emergano solo negli stadi finali, attuativi, del progetto, quando ogni ritardo e modifica sono più costosi. Facendoli "esplodere" nelle fasi iniziali, contribuisce all'efficienza del processo.

h) *Forme e tecniche della partecipazione.* La letteratura sulla partecipazione ha individuato una grande varietà di forme e modi di partecipazione. Alcune sono note, antiche e ben istituzionalizzate (elezioni, ricorso all'autorità giudiziaria, formazione di gruppi di pressione); altre più nuove. I tipi più ricorrenti nelle diverse elencazioni sono i seguenti: 1) sondaggi d'opinione; 2) referendum e altri tipi di votazioni; 3) pubbliche audizioni; 4) campagne di stampa e di lettere; 4) formazione di comitati di agitazione, azione, pressione, studio e proposta e analisi; 5) pubbliche assemblee; 7) manifestazioni e dimostrazioni; 8) conferenze-dibattito, gruppi di studio, seminari; e così via. Accanto alle forme e in parte sostanziali ad esse (il mezzo è il messaggio) vi sono le tecniche della PE, che sono per lo più tecniche di comunicazione. Le normative sui BIA accennano a questo capitale problema, quando prescrivono la diffusione dei risultati delle analisi tecniche, e soprattutto quando richiedono che di esse si stenda una versione "in forma semplificata", accessibile al pubblico non specialista. Anche sulle tecniche esistono degli studi analitici, che le valutano alla luce di criteri quali l'ampiezza o specificità del pubblico cui si mira e dei problemi trattati, il grado di interattività (o di dialogo), il costo in termini di tempo, le esigenze in termini di competenze professionali. È chiaro infatti che l'attivazione della partecipazione è ormai un'impresa complessa, che richiede la disponibilità di particolari conoscenze di competenze

specifiche nel campo delle scienze sociali, psicologiche e della comunicazione, e così via. In molte esperienze è emersa la centralità della figura del "coordinatore"; e si aprono qui interessanti prospettive di nuove professionalità, ma anche problemi sul rapporto mezzi-fini, sull'obiettività, sulla distinzione tra la figura del coordinatore della pubblica partecipazione e quella dell'addetto alle pubbliche relazioni (14). Di pari passo con l'affinarsi delle tecniche, e quindi con il crescere della loro potenza, aumenta anche il rischio della manipolazione del tutto da parte di chi può permettersi di spendere di più; o comunque si trova a disporre di maggiori risorse. Chi siano questi, di solito, non occorre ricordarlo. Si può però ricordare che una delle condizioni perché anche l'opposizione a certi grandi progetti abbia qualche successo è la disponibilità di risorse comunicazionali e di accesso ai media.

i) *Misurazione e valutazione della partecipazione.* La partecipazione, come abbiamo più volte ricordato, è anche un mezzo per misurare certe grandezze di ordine psico-socio-culturale che fanno parte dell'ambiente stesso in cui dovrebbe inserirsi il progetto; e si pongono qui i problemi, ormai tradizionali, sulla quantificazione delle variabili soggettive, impalpabili. Ma è anche un modo di espressione dell'opinione pubblica sulla fattibilità politica di un progetto; e si pone allora il problema di misurare l'estensione e l'intensità delle opinioni in proposito, di confrontarle, di ponderarle; una diffusa ma leggera avversità al progetto vale più di un favore limitato a poche persone, ma intenso e profondamente impegnato? una petizione con molte firme vale più o meno dello sciopero della fame di un piccolo gruppo? Una dimostrazione di massa prevale su uno studio ben fondato e argomentato? Il mezzo escogitato fin dai tempi più antichi per "scoprire" la volontà generale è, ovviamente, quello del voto unico e del principio maggioritario. L'uso di forme di partecipazione diverse dalle vota-

zioni riapre tutto il delicatissimo problema. La soluzione corrente è quella di lasciare alle autorità costituite la più completa libertà di valutare il significato dei fenomeni partecipativi; e quindi anche di trascurarli del tutto. Ma sembra anche auspicabile, in una prospettiva sia di razionalizzazione che di democratizzazione del sistema, la crescita di più sofisticati strumenti, concettuali e tecnici, per rilevarli.

Conclusione: il Bia, la democrazia, la scienza

Opinione pubblica, partecipazione: queste parole hanno un senso solo nei regimi liberaldemocratici, dove esiste una sfera del "pubblico" che è altra cosa da quello dello "statuale", dove esiste la possibilità di formazione e confronto di opinioni diverse, dove i detentori delle posizioni formali del potere devono in qualche modo tener conto delle opinioni della gente, e dove il "segreto d'ufficio" è ridotto al minimo, permettendo al pubblico di accedere alle informazioni circa le intenzioni e i progetti dei potenti. In quanto caratterizzato dalla partecipazione, il BIA è quindi un'espressione dell'evoluzione verso una più larga e vera democrazia. Ma il BIA è caratterizzato anche da una espansione della razionalità scientifica nei processi di pianificazione e progettazione; una chiamata alle scienze "soffici" — le scienze della vita, della società, della cultura — perché aiutino le tradizionali scienze "dure" della pianificazione — l'ingegneria, l'economia — a uscire dai guai in cui si sono cacciate. La coscienza di lavoratore per la soddisfazione dei bisogni "primari" e "concreti" dell'uomo, la disponibilità di formule logiche, di modelli deterministici, l'abitudine a trattare solo grandezze precisamente quantificabili, come quelle fisiche e monetarie, tutto ciò ha spesso indotto ingegneri ed economisti ad una sorta di Ubris intellettuale, una cecità di fronte all'intangibile, un rifiuto di ciò che è "irrazionale"

(14) Su questo tema si vedano due studi di casi di PE: quello di B. Paillard e C. Fischler, *La Damnation de Fos* (pref. di E. Morin), Seuil, Paris, 1981; e quello di R. Strassoldo e B. Tella, *Agitazione sociale e consu-*

lenza tecnica. Il ruolo del sociologo nella pianificazione territoriale. Rapporto sul caso di Bovignano, in «Sociologia urbana e rurale», n. 6, 1981.

— ideologico, emozionale. Il Bia segna quindi l'immissione, nelle scienze della pianificazione e della progettazione, dei tratti caratteristici delle scienze biologiche, ecologiche, sociali; dove la quantificazione è spesso indiretta, l'analisi sperimentale difficile, le realtà sono inestricabilmente complesse, le interrelazioni sono variamente non-lineari, i limiti vaghi, i sistemi sfumati, i comportamenti indeterminati, le conseguenze delle decisioni sempre incerte, i rischi malamente calcolabili. Un mondo, in altre parole, non logico-deduttivo, né cartesiano. È questo sembra un buon antidoto alle tendenze ingenuamente tecnocratiche dei pianificatori tradizionali.

Ma il BIA segna anche l'avvicinamento sistematico delle scienze biologiche e sociali alle responsabilità del governo del territorio. Non è certo un fenomeno del tutto nuovo; da sempre — o almeno dai tempi di Geddes — gli urbanisti predicano la cooperazione tra scienza della progettazione, della terra, della vita e della società, e simili speranze sono state espresse anche da altri settori della scienza, come la geografia. Più rare le invocazioni di questo tipo da parte delle scienze sociali, sempre diffidenti del determinismo dei naturalisti non meno che del dogmatismo dei pianificatori; e spesso anche dominate da tendenze critico-speculative e soggettivistiche che dissuadevano dall'assunzione di responsabilità pianificatorie. Il coinvolgimento sistematico in imprese di BIA, il confronto con i modi di pensare e le tecniche dei colleghi d'altre discipline, possono consolidare le scienze troppo "morbide" e ammorbidire quelle troppo dure; secondo una linea evolutiva che è chiaramente in atto anche per molti altri motivi. In questa direzione si può forse sperare anche nell'emergenza di una "scienza nuova" inter- supra- e meta-disciplinare, capace di prendere in considerazione insieme l'ambiente, l'uomo e i suoi progetti; una scienza integrale dell'ecosistema umano nel senso più ampio e forte del termine (15).

(15) Diversi sono i nomi proposti per questa scienza, dalla "polistica" di Geddes alla stessa urbanistica, dall'ecosistemologia di E. Morin all'Echistica di C.A. Doxiadis. Personalmente preferiamo la proposta, ormai non più nuovissima, avanzata dai sociologi urbani e dai geografi oltre sessant'anni orsono, di "ecologia

Bibliografia essenziale

Sul BIA:

S. Lanzavecchia, *Il Bilancio di Impatto Ambientale nel mondo: principi, criteri, regolamentazioni e modelli di analisi* (con ampia bibliografia) (Xerox.).

Commissione delle Comunità Europee, *Proposta di direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinate opere pubbliche e private*, Bruxelles, Giugno 1980 (esistono versioni modificate posteriori).

S. Lanzavecchia, *Utilizzabilità attuale in Italia del bilancio di impatto ambientale* (bozza di discussione), Parma, 1982 (Xerox.).

P. Schmidt di Friedberg, *Introduzione al convegno di Parma*, 1982 (Xerox.).

Sulla partecipazione:

R. Strassoldo (con M. Pascolini e N. Tessarini) *Progettazione ambientale e partecipazione sociale: una bibliografia*, Facoltà di Scienze Politiche, Trieste, 1982 (cisl.).

W.R.D. Sewell, J.T. Coppok (eds.), *Public participation in planning*, Wiley, London, 1977.

M. Fagence, *Citizen Participation in Planning*, Pergamon, Oxford, 1977.

H. Butcher et al., *Community groups in action, case studies and analysis*, Routledge & Kegan, London, 1980.

The Royal Town Planning Institute, *Public participation: an issues report*, February 1980.

The Royal Planning Institute, *The Public and Planning: means to better Participation, Final Report of the Public Participation Working Party*, April 1982.

umana". Le ragioni di questa scelta sono argomentate nel nostro citato volume e, più recentemente, in *Ecologia umana e scienze sociali*, in *Ecologia, atti del primo congresso nazionale della SITE*, a cura di A. Moroni, O. Ravera, A. Anelli; Zara, Parma, 1981.