

AMBIENTE E ENERGIA

Technica  **Mente**

Conflitti ambientali: mediazione, transazione, accordi

a cura di Luisa Giampietro

Veronica Dini - Mario Dotti
Vittorio Giampietro - Daniele Gizzi
Stefania Lattuille

con la collaborazione di Regione
Lombardia, Settore Ambiente
Tommaso Mazzei



Wolters Kluwer

SOMMARIO

Profilo autori

Prefazione

Capitolo 1 - I conflitti ambientali

Luisa Giampietro

1. Le ragioni dell'interesse nelle opinioni degli esperti
2. Le cause della conflittualità in ambito ambientale
3. Brevi cenni agli approcci ai conflitti "socio-ambientali"
4. La gestione del conflitto ambientale in mediazione
5. Il "luogo" della mediazione
6. Le proposte
7. Quando attivare le forme di partecipazione?
8. Quali le aree critiche evidenziate?

Capitolo 2 - Gli strumenti giuridici tradizionali di partecipazione del pubblico ai progetti ambientali: procedimenti di VIA e AIA

Luisa Giampietro

1. Cenni critici sulla partecipazione del pubblico nel procedimento di VIA ed AIA
2. Spunti critici sulla partecipazione del pubblico al procedimento di AIA
3. Quale pubblico e quale partecipazione? Riflessioni sui meccanismi di partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale
4. Spunti critici sulla procedura di VIA
5. Conclusioni (*provvisorie*)

3. Prospettive future sulla comunicazione, partecipazione e mediazione

Luisa Giampietro

1. Il progetto sulla mediazione ambientale svoltosi presso la Camera Arbitrale di Milano (2016)
2. La legge regionale pugliese sui processi partecipativi
3. Il modello dell'inchiesta pubblica
4. Lo Schema di Regolamento Ue di modifica del Regolamento (Ce) n. 1221/2009 su ecogestione e *audit* (EMAS)
5. Considerazioni conclusive

4. La gestione e la prevenzione dei conflitti ambientali: le transazioni e gli accordi ambientali

Veronica Dini

1. Il progetto "La mediazione dei conflitti ambientali"
2. Gli accordi transattivi nel diritto amministrativo, nel TUEL e nelle norme ambientali
3. Accordi e transazioni con finalità di regolamentazione e di prevenzione dei conflitti ambientali

5. ATP con funzione conciliativa e procedimento di mediazione ovvero la pluralità delle sedi conciliative

Luisa Giampietro

1. Cumulo di istituti o "sterilizzazione normativa"?
2. Difesa tecnica, atto introduttivo, poteri istruttori, profili probatori, "poteri conciliativi"

6. Il punto di vista del mediatore: le peculiarità del processo comunicativo e negoziale nella mediazione ambientale

Mario Dotti

1. Perché spesso la mediazione è in grado di innescare realmente un cambio di passo nella risoluzione di una disputa?
2. Avvicinare il cittadino alle istituzioni
3. ... connettendo le persone
4. Le motivazioni che inducono la P.A. a partecipare alla mediazione
5. Un cambiamento di mentalità giuridica delle istituzioni.....

7. Prime esperienze della P.A.

Tommaso Mazzei

1. Nuovi strumenti per risolvere i conflitti in materia ambientale
2. La mediazione dei conflitti ambientali in Lombardia
3. Criticità

8. Il punto di vista del tecnico: veicolare la complessità

Vittorio Giampietro

1. Introduzione
2. Il ruolo del tecnico nella normativa sulla mediazione
3. Cenni alle competenze richieste

9. Il punto di vista delle imprese: case studies

Daniele Gizzi

1. L'industria italiana del cemento
2. Cementifici e recupero di energia dai rifiuti: conflitti ambientali prevenibili?

10. Il caso dell'automezzo non rottamato

Stefania Lattuille

1. La questione
2. La vicenda
3. La partecipazione al progetto sperimentale della Camera Arbitrale di Milano
4. La prima fase della mediazione
5. Gli Enti vagliano diverse soluzioni alternative
6. Perseguendo l'obiettivo di tutela ambientale, cambia l'oggetto della rottamazione
7. La verifica del tecnico sul risparmio/beneficio atteso
8. Gli ulteriori aspetti vagliati per il raggiungimento dell'accordo
9. La formalizzazione dell'accordo
10. La peculiarità della soluzione conciliativa
11. Conclusioni.....

3. Prospettive future sulla comunicazione, partecipazione e mediazione

Avv. Luisa Giampietro

L'ordinamento italiano si sta arricchendo, negli ultimi anni, di nuove esperienze. In alcuni casi, si tratta di novità normative di livello regionale, talvolta in settori "limitrofi" - se così può dirsi - a quello ambientale, ma che a quest'ultimo ben potrebbero essere estesi (con gli opportuni adattamenti).

Cercheremo, a partire da alcune esperienze concrete, di dar conto della vitalità dello scenario in materia di partecipazione e mediazione ambientali, nella consapevolezza che residuano ancora ampi margini di sperimentazione e miglioramento.

1. Il progetto sulla mediazione ambientale svoltosi presso la Camera Arbitrale di Milano (2016)

Abbiamo già più volte fatto riferimento al "progetto pilota" sulla mediazione ambientale, che si è svolto nel 2016, presso la Camera Arbitrale di Milano (Servizio di Conciliazione)¹.

Nel corso di dodici mesi, sono stati gestiti quattordici casi di mediazione, sulla base di chiare premesse:

- **la mediazione non è un processo decisorio.** Il mediatore, di conseguenza, non è un giudice (né un arbitro) e non ha il compito di giudicare le controversie bensì quello di facilitare il dialogo tra le parti, un miglioramento delle relazioni e, se possibile, la definizione di un accordo;
- **le parti di una controversia non sono mai costrette a concludere** un accordo, anche qualora il tentativo di mediazione riguardi vicende in cui la procedura sia prevista come condizione di procedibilità per la domanda giudiziale;
- la mediazione ex D.Lgs n. 28/2010 è esperibile in tutte le controversie civili e commerciali aventi a oggetto **diritti disponibili**. Molte resistenze si sono evidenziate, da parte dei rappresentanti della Pubblica Amministrazione, nell'aderire a percorsi di mediazione, aventi ad oggetto materie anche "latamente" ambientali².

Va evidenziato che, tra i vari percorsi di mediazione attivati nell'ambito della sperimentazione in commento, ve ne erano alcuni che si potrebbero definire "prettamente ambientali" ed altri, il cui nucleo centrale lambiva soltanto problematiche

¹ Ideato e coordinato dall'Avv. Veronica Dini. I materiali del progetto sono scaricabili dal sito www.mediazioneambiente.it. Si rinvia per approfondimenti anche ai contributi di T. Mazzei, Lattuille e Dotti, in questo volume.

² Cfr. *Primi risultati della sperimentazione*, in *La mediazione dei conflitti ambientali, Linee Guida operative e testimonianze degli esperti*, reperibile sul sito www.mediazioneambiente.it.

ambientali, essendo - anche e soprattutto - conflitti di natura economica.

Una delle procedure di mediazione svolte riguardava - *lato sensu* - la localizzazione di un'impresa, che era stata **decisa prima della riclassificazione acustica** dell'area limitrofa (da industriale a residenziale).

In sostanza, la Società in questione (istante nella mediazione in commento) era stata autorizzata all'esercizio di un'attività che produceva un impatto acustico sensibile, ma compatibile con la classificazione dell'area (industriale), in cui si trovava. Successivamente, a seguito della riclassificazione urbanistica dell'area limitrofa ("zonizzato" come "residenziale"), la Società si era trovata al centro di diversi conflitti, su istanza di cittadini e di comitati di quartiere.

Nell'ambito del procedimento - al di là della soluzione del caso concreto - si è evidenziata l'opportunità per il Comune di prevedere una fase di "**classificazione acustica intermedia**" per il futuro, in grado di raccogliere con maggior concretezza i dati riguardanti le realtà territoriali coinvolte e di tenerne conto.

Un altro procedimento, avente ad oggetto un tipico conflitto ambientale, ha avuto per oggetto la necessità di **recuperare un'area di cava**, ed è stato un'occasione per sperimentare l'utilità dello strumento della mediazione in funzione *preventiva* del conflitto. Si è infatti colta l'occasione, fornita dal tavolo delle trattative, per confrontare i diversi bisogni dei partecipanti, al fine di realizzare un progetto di **recupero condiviso** con la collettività locale (e non "calato" dall'alto, a seguito di decisione assunta unilateralmente dalla P.A.).

In un altro caso, in cui il conflitto riguardava un impianto di discarica, il Mediatore si è trovato a gestire ben dieci parti (tra Comuni e associazioni) e ciò ha evidenziato la necessità di ampliare la prima fase (quella della **costruzione del tavolo delle trattative**) che nel D.Lgs. n. 28/2010 è decisamente *sottodimensionata* rispetto a quanto imposto - necessariamente - dalle mediazioni ambientali, che sono del tutto peculiari rispetto alla questione della identificazione delle parti "in causa".

In altri casi, invece, si è trattato di gestire problematiche più afferenti a diritti economici: una delle controversie giunta a mediazione riguardava, per esempio, contestazioni sull'aumento tariffario del costo di un **servizio di teleriscaldamento** di una centrale (in posizione di monopolio tecnico).

Tutte le mediazioni, tuttavia, sono state utili per fornire spunti relativamente:

- alle problematiche relative all'**identificazione delle parti**;
- alla **comunicazione** tra le stesse;
- alle questioni riguardanti la **riservatezza dei dati**;
- ai nodi costituiti dalla (mancanza di) **rappresentatività della P.A.** rispetto alle realtà locali;
- all'atteggiamento degli amministratori rispetto ai rischi di esporsi alla responsabilità erariale (in vari casi, il rifiuto a partecipare è stato motivato da tale rischio. In un caso, è stato addirittura espressamente richiesto un "preventivo parere" della magistratura contabile rispetto al contenuto dell'accordo raggiunto in mediazione).

2. La legge regionale pugliese sui processi partecipativi

Una delle novità di rilievo, nel panorama normativo, è costituito dalla Legge regionale pugliese (**L.R. Puglia n. 28/2017**) sui processi partecipativi, che potrebbe con utilità essere applicata al settore ambientale.

Tra gli **obiettivi** di tale normativa figurano:

- la promozione della partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo (in tutti i settori ed a tutti i livelli amministrativi);
- la garanzia di **partecipazione** dei cittadini anche nella fase della **programmazione strategica**;
- la creazione di una maggiore inclusione e coesione sociali, che superino i livelli territoriali (oltre che culturali, sociali ed economici);
- l'incremento del tasso di democraticità delle decisioni regionali³.

Gli **strumenti** introdotti per raggiungere tali obiettivi sono:

- il confronto e la conoscenza fra diversi attori territoriali, economici, del lavoro, sociali, culturali e scientifici, che faciliti l'individuazione di obiettivi comuni e, soprattutto (per quel che qui rileva) il raggiungimento di "soluzioni condivise nell'elaborazione delle politiche pubbliche";
- il confronto tra le strutture amministrative, ivi comprese le agenzie regionali e degli enti locali, al fine di ottenere la più completa ed esaustiva rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni, per giungere a una consapevole ponderazione dei differenti interessi pubblici e privati, promuovendo - a tal fine - l'utilizzo di **moduli consensuali** dell'azione amministrativa, nei limiti previsti dalla normativa sul procedimento amministrativo⁴.

Nell'ottica di potenziare l'**inclusività**, lo spettro dei soggetti titolari del diritto di partecipazione - ossia di coloro che possono (diremmo, anzi, che dovrebbero essere chiamati ad) intervenire nei processi partecipativi - è molto ampio ed include:

- cittadini;
- residenti e apolidi regolarmente residenti;
- organizzazioni, associazioni, imprese;
- ogni altra formazione sociale che abbia "interesse al territorio o all'oggetto interessato dal processo partecipativo";
- nonché tutti coloro su cui "ricadano gli effetti delle politiche pubbliche"⁵.

Questa prospettiva normativa rende evidente la rilevanza attribuita alle nuove forme di confronto e partecipazione alle decisioni riguardanti la collettività (tra cui possono rientrare di certo le decisioni aventi un impatto sull'ambiente).

³ Cfr. art. 2, comma 1 della L.R. in commento.

⁴ Cfr. art. 2, comma 1, lett. a) della L.R. in commento.

⁵ Cfr. art. 3, comma 1 della L.R. in commento. Sul tema della formazione dei "tavoli di trattativa", si rinvia al capitolo *Una (possibile) introduzione al tema dei conflitti ambientali*, par. 2, in questo volume.

Viene delineato un procedere della Pubblica Amministrazione piuttosto "agile": è, infatti, la Giunta regionale, secondo la legge, a adottare un "programma annuale della partecipazione che individua le **procedure** e i **procedimenti** da sottoporre a processi partecipativi, gli **strumenti** con i quali assicurare la partecipazione, il **termine** di conclusione del processo partecipativo ed il responsabile unico del processo"⁶.

Il "prodotto del processo partecipativo" (così si esprime il Legislatore), comunque, è un documento di proposta partecipata, di cui le autorità si obbligano a tener conto nei provvedimenti che adottano.

Il Legislatore regionale ha previsto che, nel caso in cui la P.A. si discosti dal documento di proposta partecipata, le Autorità deliberanti debbano darne **esplicita motivazione** nel provvedimento stesso⁷ (con tutte le conseguenze di specie, in ambito di giustizia amministrativa⁸).

La Giunta regionale pugliese, in effetti, ha adottato il **Regolamento attuativo**, previsto dalla L.R. Puglia n. 28/2017 e, nel giugno 2018, anche il Programma annuale della partecipazione.

Tra gli interventi figurano:

- il **Piano strategico per Taranto** (cfr. la L.R. 25 gennaio 2018, n. 2), in riferimento al quale è prevista l'indizione di un dibattito pubblico (da svolgersi nell'arco di tempo compreso tra ottobre-dicembre 2018 ed aprile-giugno 2019), allo scopo di incentivare il confronto dialettico tra cittadinanza, portatori di interesse e le diverse realtà istituzionali e associazionistiche presenti sul territorio;
- l'**aggiornamento del Piano di Gestione dei Rifiuti Urbani** (PRGRU) e la valutazione ambientale strategica (**VAS**), nell'ambito del quale verranno attivati tre "*citizen meetings*", tavoli di consultazione sul documento di proposta del PRGRU, cui potranno prendere parte tutti gli attori interessati (privati cittadini, associazioni di categoria, ambientaliste, dei consumatori e del volontariato, oltreché *stakeholdere* imprenditori)⁹. Al termine della fase consultiva appena descritta, la Giunta provvederà ad approvare, entro luglio 2018, il nuovo Piano di Gestione dei Rifiuti Urbani;
- la **verifica di metà mandato sullo stato di realizzazione del Programma di governo**¹⁰;

⁶ Art. 4, comma 4 della L.R. in commento.

⁷ Art. 4, comma 7 della L.R. in commento.

⁸ Si pensi ai vizi di eccesso di potere (per difetto di motivazione), che potranno essere dedotti dinanzi al Giudice Amministrativo ogni qual volta le decisioni finali finiranno per discostarsi dai contenuti della proposta partecipata, senza che le ragioni - sottese alla (diversa) scelta - siano sufficientemente ed esplicitamente argomentate.

⁹ È previsto che i tavoli saranno organizzati e condotti da tecnici ed esperti del Dipartimento Mobilità, Qualità urbana, Opere pubbliche, Ecologia e Paesaggio e che produrranno un report a cura dell'Ufficio Partecipazione.

¹⁰ La verifica è di competenza specifica del Gabinetto del Presidente, che si avvarrà del supporto

- in ultimo, avrà luogo - tra ottobre 2018 e giugno 2019 - un percorso partecipativo, indetto e coordinato dalla Segreteria generale della Presidenza, il quale avrà ad oggetto **la programmazione pluriennale integrata** (che rappresenterà l'indirizzo strategico del Documento Economico Finanziario e del Bilancio sociale della Regione).

Si tratta - con tutta evidenza - di un programma molto ambizioso.

Si riconosce con chiarezza una tensione verso l'identificazione di aree nelle quali appare imprescindibile un maggior coinvolgimento della collettività, tuttavia, la prima impressione è quella di una riflessione ancora poco matura circa le modalità di raggiungimento dell'obiettivo.

La mediazione ambientale (e - ancor prima - ogni forma di partecipazione ambientale) è soprattutto **un processo** (cui può seguire o meno un risultato) e dovrebbe, pertanto, essere meglio **approfondita la modalità** con cui attivare nuovi luoghi di contemperamento degli interessi.

L'impressione, invece, è che il Legislatore regionale indichi con chiarezza l'obiettivo, ma lasci del tutto indefinito il (complesso) percorso per raggiungerlo.

3. Il modello dell'inchiesta pubblica

Un'altra significativa novità legislativa è costituita dall'adozione di formule partecipative sul **modello dell'inchiesta pubblica nord-europea** (partecipazione esterna ed interna alla procedura).

Il D.Lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) contiene, in effetti, all'art. 22 una disciplina sulla **trasparenza** nella **partecipazione** di **portatori di interessi e dibattito pubblico**, che per comodità di lettura riportiamo qui di seguito.

Art. 22. (Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico)

1. Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, in relazione ai nuovi interventi avviati dopo la data di entrata in vigore del medesimo decreto, sono fissati i criteri per

dell'Ufficio Partecipazione e si terrà tra settembre e dicembre 2018, presso la Casa della Partecipazione (Fiera del Levante di Bari).

l'individuazione delle opere di cui al comma 1, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico, e sono altresì definite le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura. Con il medesimo decreto sono, altresì stabilite le modalità di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico. A tal fine è istituita, senza oneri a carico della finanza pubblica, una commissione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e di proporre raccomandazioni per lo svolgimento del dibattito pubblico sulla base dell'esperienza maturata. Per la partecipazione alle attività della commissione non sono dovuti compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati.

3. L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore proponente l'opera soggetta a dibattito pubblico indice e cura lo svolgimento della procedura esclusivamente sulla base delle modalità individuate dal decreto di cui al comma 2.

4. Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenze di servizi relative all'opera sottoposta al dibattito pubblico.

In sostanza, il Codice degli appalti ha previsto il **ricorso obbligatorio alla procedura di dibattito pubblico** per le **grandi opere infrastrutturali**, aventi impatto rilevante sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, individuate per **tipologia** e **soglie dimensionali**, rinviando ad un futuro decreto l'identificazione delle opere da sottoporre al dibattito pubblico.

Com'è noto, il **Decreto del Presidente del Consiglio** dei Ministri è stato approvato il **10 maggio 2018, n. 76** ed è entrato **in vigore il 24 agosto 2018**.

Il testo prevede:

- su quali opere debba essere effettuato il dibattito;
- le sue modalità;
- la durata massima;
- i compiti di monitoraggio dell'apposita commissione.

Il decreto disciplina, altresì, le **modalità di monitoraggio sull'applicazione** dell'istituto del dibattito pubblico (ai cui fini è prevista l'istituzione di una apposita Commissione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti "Commissione nazionale per il dibattito pubblico").

Le opere cui deve applicarsi il **D.P.C.M. n. 76/2018** sono quelle che richiedono **investimenti molto rilevanti** (diverse centinaia di milioni di euro). Per questo motivo, il **Consiglio di Stato** (nel Parere n. 359 del 12 febbraio 2018) aveva espresso alcuni dubbi sull'effettiva utilità di una disposizione di applicazione così limitata.

In ogni caso, ad oggi, le **opere da sottoporre a dibattito pubblico** sono le seguenti:

- le autostrade e strade extra-urbane principali;
- le strade extraurbane a quattro o più corsie o adeguamento di strade ex-

3. Prospettive future sulla comunicazione, partecipazione e mediazione

- tra-urbane esistenti a due corsie per renderle a quattro o più corsie;
- le opere che comportano una lunghezza del tracciato superiore a 15 km e, comunque, aventi un valore di investimento pari o superiore a 500 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti;
 - i tronchi ferroviarie per il traffico a grande distanza;
 - le opere che comportano una lunghezza del tracciato superiore a 30 km e, comunque, aventi un valore di investimento superiore a 500 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti;
 - gli aeroporti;
 - le opere che riguardano nuovi terminali passeggeri o merci, o nuove piste di atterraggio e decollo superiori ai 1.500 metri di lunghezza e comunque con un valore di investimento complessivi superiore a 200 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti;
 - i porti marittimi commerciali, nonché vie navigabili e porti per la navigazione interna accessibili a navi di stazza superiore a 1.350 tonnellate;
 - i terminali marittimi (moli, pontili, boe galleggianti, isole a mare per il carico e lo scarico dei prodotti collegati con la terraferma e l'esterno dei porti, che possono accogliere navi di stazza superiore a 1.350 tonnellate, comprese le attrezzature e le opere funzionalmente connesse);
 - le opere che comportano una superficie interessata dall'intervento superiore a 150 ha e, comunque, con un valore di investimento complessivo superiore a 200 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti;
 - gli interventi per la difesa del mare e delle coste;
 - le opere che comportano un valore di investimento complessivo superiore ai 50 milioni di euro del complesso dei contratti previsti Piattaforme di lavaggio delle acque di zavorra delle navi;
 - le opere *off-shore* che comportano un valore di investimento complessivo superiore ai 150 milioni di euro del complesso dei contratti previsti;
 - gli interporti finalizzati al trasporto merci e in favore dell'intermodalità di cui alla Legge 4 agosto 1990, n. 240 e successive modifiche, comunque comprendenti uno scalo ferroviario idoneo a formare o ricevere treni completi e in collegamento con porti, aeroporti e viabilità di grande comunicazione;
 - le opere che comportano costi degli stabilimenti e delle infrastrutture superiori ai 300 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti;
 - gli elettrodotti aerei;
 - le linee elettriche aeree di tensione pari o superiore a 380 kV e con tracciato di lunghezza superiore a 40 km;

3. Prospettive future sulla comunicazione, partecipazione e mediazione

- gli impianti destinati a trattenere, regolare o accumulare le acque in modo durevole;
- gli impianti con altezza superiore a 30 metri o che determinano un volume di invaso superiore a 40 milioni di metri cubi;
- le opere che prevedano o possano prevedere trasferimento d'acqua tra regioni diverse e ciò travalichi i comprensori di riferimento dei bacini idrografici istituiti a norma della Legge 18 maggio 1989, n. 183;
- le opere che prevedono trasferimenti di portata uguale o superiore a 4 m³/s;
- le infrastrutture ad uso sociale, culturale, sportivo, scientifico o turistico;
- le opere e infrastrutture che comportano investimenti complessivi superiori a 300 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti;
- gli impianti, insediamenti industriali e infrastrutture energetiche;
- le opere che comportano investimenti complessivi superiori ai 300 milioni di euro al netto di IVA del complesso dei contratti previsti.

Anche in questo caso, l'obiettivo è ambizioso ma occorrerà lavorare (e ragionare sulle inchieste che saranno via via svolte) per raggiungere modalità efficaci di coinvolgimento della collettività.

Il dibattito pubblico, **in caso di particolari esigenze di salvaguardia**, prevede che i parametri di riferimento delle soglie dimensionali delle opere sopra elencate (previste dall'Allegato 1) siano **ridotti del cinquanta per cento** se si tratta, con riferimento a particolari esigenze di salvaguardia, di interventi ricadenti, anche in parte:

- a) su beni del **patrimonio culturale e naturale** iscritti nella Lista del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO, ai sensi della Conferenza sul Patrimonio Mondiale del 1977;
- b) nella **zona tampone** come definita nelle Linee Guida Operative emanate dall'UNESCO;
- c) nei **parchi nazionali e regionali** e nelle **aree marine protette**.

Esistono poi casi in cui **il dibattito pubblico può avvenire "su richiesta"**.

Per le opere sopra indicate (quelle del citato All. 1), di importo compreso tra la soglia ivi indicata e due terzi della medesima, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore indice il dibattito pubblico su richiesta:

- a) della Presidenza del Consiglio dei ministri o dei Ministeri direttamente interessati alla realizzazione dell'opera;
- b) di un Consiglio regionale o di una Provincia o di una Città metropolitana o di un Comune capoluogo di provincia territorialmente interessati dall'intervento;
- c) di uno o più consigli comunali o di unioni di comuni territorialmente inte-

3. Prospettive future sulla comunicazione, partecipazione e mediazione

ressati dall'intervento, se complessivamente rappresentativi di almeno 100.000 abitanti;

- d) di almeno 50.000 cittadini elettori nei territori in cui è previsto l'intervento;
- e) di almeno un terzo dei cittadini elettori per gli interventi che interessano le isole con non più di 100.000 abitanti e per il territorio di comuni di montagna.

Più in generale, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore può indire su propria iniziativa il dibattito pubblico quando ne **rileva l'opportunità**.

Si tratterà di vedere **quanto, in futuro, l'istituto sarà reso vitale** dalle richieste degli organi politici di rappresentanza (nazionale o territoriale) e della cittadinanza.

Il D.P.C.M. in commento, prevede, peraltro, che non si effettui il dibattito pubblico in alcuni particolari casi (tra cui menzioniamo le opere di difesa nazionale, gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauri, adeguamenti tecnologici e completamenti e le opere già sottoposte a procedure preliminari di consultazione pubblica sulla base del Regolamento (Ue) n. 347 del 17 aprile 2013, ovvero di altra norma europea).

Infine, merita evidenziare che il dibattito pubblico dovrà essere organizzato e gestito "in relazione alle caratteristiche dell'intervento ed alle peculiarità del contesto sociale e territoriale di riferimento", e dovrà consistere "in incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati e nella raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni, istituzioni" (art. 8, comma 2, D.P.C.M. n. 76/2018).

Siamo alcuni passi avanti rispetto alle procedure partecipative previste, per esempio, nella normativa sulla VIA, ma ancora lontani dall'aver **strutturato** un percorso efficace di costruzione/condivisione di obiettivi¹¹.

4. Lo Schema di Regolamento Ue di modifica del Regolamento (Ce) n. 1221/2009 su ecogestione e *audit* (EMAS)

Il 24 gennaio 2018 è stato adottato lo **Schema di Regolamento Ue** della Commissione, che modifica **l'allegato IV del Regolamento (Ce) n. 1221/2009** del Parlamento europeo e del Consiglio sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e *audit* (EMAS).

Si tratta di un elemento di novità che appare rilevante rispetto al tema di nostro interesse.

Ricordiamo che l'allegato IV del citato Regolamento EMAS 2009 già stabiliva i **requisiti di comunicazione ambientale**: la Commissione ha ritenuto necessario

¹¹ Sul tema di dibattito pubblico corre l'obbligo di citare la Legge regionale Toscana n. 46/2013.

apportare alcune modifiche a tale allegato, al fine di inserire dei "correttivi", alla luce dell'esperienza acquisita nell'applicazione dell'EMAS.

Com'è noto, le **organizzazioni registrate nel sistema EMAS** sono tenute a predisporre o aggiornare, su base annuale, una **dichiarazione ambientale**, a norma dell'allegato IV del Regolamento (Ce) n. 1221/2009. Tranne nel caso delle organizzazioni di piccole dimensioni (esentate ex art. 7 del suddetto Regolamento), la dichiarazione ambientale o la dichiarazione ambientale aggiornata deve essere convalidata da un **verificatore ambientale**, accreditato o abilitato nell'ambito della verifica di tale organizzazione (ex art. art. 18 del Regolamento). Anche le organizzazioni che si preparano alla registrazione EMAS sono tenute a presentare una **dichiarazione ambientale convalidata**, nell'ambito della domanda di registrazione.

Il sistema EMAS è inteso a promuovere il miglioramento continuo delle prestazioni ambientali delle organizzazioni mediante:

- l'istituzione e l'applicazione di sistemi di gestione ambientale;
- la **valutazione delle prestazioni** di tali sistemi;
- l'offerta di **informazioni sulle prestazioni** ambientali;
- un dialogo aperto con il pubblico e le altre parti interessate e infine con il **coinvolgimento attivo del personale**.

Quanto al dialogo con il pubblico, è noto che l'All. I ("Analisi ambientale"), al punto 3, lett. c) prevede che la Società accreditata EMAS debba acquisire i "**pareri dei soggetti interessati**".

La prescrizione - chiarissima nell'intento di garantire partecipazione e trasparenza - resta del tutto vaga sulla modalità di acquisizione dei prescritti pareri (e sull'identificazione dei soggetti "legittimati" a fornirli).

In particolare, per conseguire quest'ultimo obiettivo, gli allegati da I a IV del Regolamento EMAS definiscono le prescrizioni specifiche che le organizzazioni (che intendono partecipare al sistema ed ottenere una registrazione) devono rispettare.

In specie, l'allegato IV del Regolamento (Ce) n. 1221/2009 (denominato "**Comunicazione ambientale**") stabilisce i **requisiti** di tale comunicazione¹².

Tra gli elementi indefettibili (minimi) che la Dichiarazione ambientale deve contenere vi sono:

- una sintesi delle attività, dei prodotti e servizi dell'organizzazione (e, se opportuno, le relazioni dell'organizzazione con le eventuali organizzazioni capo gruppo e una descrizione chiara e priva di ambiguità della portata della registrazione EMAS, compreso un elenco di siti inclusi nella registrazione);
- l'illustrazione della politica ambientale e della struttura di *governance*, su

¹² Le misure previste dal Regolamento sono conformi al parere del Comitato, istituito dall'art. 49 del Regolamento stesso.

- cui si basa il sistema di gestione ambientale dell'organizzazione;
- una descrizione di tutti gli aspetti ambientali significativi, diretti e indiretti, che determinano impatti ambientali significativi dell'organizzazione ed una breve descrizione dell'approccio utilizzato per stabilirne la rilevanza e una spiegazione della natura degli impatti connessi a tali aspetti;
 - una descrizione degli obiettivi e dei traguardi ambientali in relazione agli aspetti e impatti ambientali significativi;
 - una descrizione delle azioni attuate e programmate per migliorare le prestazioni ambientali, conseguire gli obiettivi ed i traguardi e garantire la conformità agli obblighi normativi relativi all'ambiente (se disponibili, occorre fare riferimento anche alle migliori pratiche di gestione ambientale);
 - una sintesi dei dati disponibili sulle prestazioni ambientali dell'organizzazione per quanto riguarda i suoi aspetti ambientali significativi;
 - un riferimento alle principali disposizioni giuridiche di cui l'organizzazione deve tener conto per garantire la conformità agli obblighi normativi ambientali e una dichiarazione relativa alla conformità giuridica.

La dichiarazione ambientale, inoltre, può essere integrata in altri documenti dell'organizzazione (ad esempio, relazioni di gestione, sostenibilità o responsabilità sociale delle imprese).

In caso d'integrazione in tali documenti, la Società deve distinguere chiaramente tra informazioni convalidate e non convalidate.

Nel punto E dell'Allegato in commento (denominato "Disponibilità pubblica"), è previsto che l'organizzazione assicuri di essere in grado di dimostrare al verificatore ambientale che **chiunque sia interessato alle prestazioni ambientali dell'organizzazione può avere accesso** facilmente e liberamente **alle informazioni ambientali** (di cui alle sezioni B e C).

Per garantire tale trasparenza la dichiarazione ambientale dovrebbe preferibilmente essere accessibile al pubblico sul sito internet dell'organizzazione.

5. Considerazioni conclusive

L'importanza del **potenziamento** della **partecipazione della collettività** ai processi decisionali ambientali è, in conclusione, molto chiara anche per il Legislatore e per i Pubblici Amministratori

Non è casuale che l'organo tecnico di supporto al Ministero dell'Ambiente, l'ISPRA, nelle conclusioni dell'ultimo *Rapporto sul consumo del suolo* (2018) ha evidenziato che un approccio integrale a tale problema "è cruciale perché in grado di tenere insieme e far interagire principi e prospettive di etica ambientale, sociale ed economica per una sua gestione autenticamente sostenibile".

Nella prospettiva che l'ISPRA intende fornire, posta a servizio della collettività, l'Istituto evidenzia la rilevanza di tre elementi:

- 1) il primo elemento è costituito "dall'orientamento dei saperi tecnici e amministrativi all'acquisizione di una competenza etico-professionale diffusa, da realizzare sia a livello della formazione iniziale che in fase di aggiornamento" (le scelte da compiere devono radicarsi in criteri "moralmente meditati");
- 2) il secondo collante viene identificato nella "promozione di reali **spazi di ascolto e di partecipazione alle decisioni di chi vive in quei luoghi**, in particolare dei soggetti più vulnerabili, ed è portatore di conoscenze ed esperienze che vanno prese in considerazione";
- 3) il terzo elemento strategico è costituito dalla crescita di una cultura della sostenibilità, "che riconosca le interrelazioni tra i sistemi sociali e quelli ambientali", nella consapevolezza che qualunque scelta, mossa da una visione più attenta alla dimensione condivisa e comunitaria, porti con sé un insieme di conseguenze - anche - sulle generazioni future¹³.

Se questo è (ancora) il futuro delle politiche ambientali, intravediamo qualche movimento (presente) anche nelle sperimentazioni sulla mediazione ambientale.

¹³ Rapporto ISPRA, *Consumo dei suoli*, 2018, pag. 244.