

Tutela dell'ambiente, managerialità e istituzioni pubbliche¹

di Mario C. Cirillo

ISPRA, Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale

Introduzione

È negli anni '60 e '70 del secolo scorso che la questione ambientale nasce e cresce in varie nazioni – prevalentemente nell'Occidente sviluppato – ed assume rilevanza anche a livello internazionale.

Sono gli anni che registrano la nascita delle prime associazioni ambientaliste: WWF (*World Wildlife Fund*) nel 1961, Amici della Terra (*Friends of the Earth*) nel 1969, Greenpeace nel 1971.

Il 22 aprile 1970 si celebra a livello internazionale la prima “Giornata della Terra” (*Earth day*) dedicata alla salvaguardia dell'ambiente del pianeta.

Negli USA, nel corso dell'anno 1969, viene adottato il *National Environmental Protection Act* (NEPA), un punto di svolta per la legislazione americana, che sarà fonte di ispirazione per molti altri Paesi e per l'Unione europea, nel quale per la prima volta viene fissato il principio della tutela dell'ambiente come elemento da tenere in considerazione accanto alle esigenze dello sviluppo industriale ed economico. In particolare si stabilisce, per ogni attività con significativi effetti sulla qualità dell'ambiente, una *Valutazione dell'impatto ambientale* (VIA).

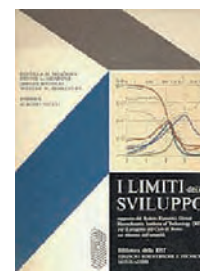
Questo termine avrà nel tempo molta fortuna, e verrà adottato in tutto il mondo per designare procedure analoghe.

Questa è la cronologia dell'adozione della VIA in altre nazioni dopo la sua introduzione nel 1969 negli USA: 1972 Nuova Zelanda; 1974 Australia; 1976 Francia ed Eire; 1977 Norvegia; 1978 Lussemburgo; 1985 Unione europea (Direttiva 337/85); 1986 Italia, con la Legge 349/86 istitutiva del Ministero dell'ambiente.

Sempre tra la fine degli anni '60 e i primi anni '70 viene avviata una riflessione sui limiti della crescita economica legati alla finitezza delle risorse naturali e agli impatti ambientali connessi allo sfruttamento di queste risorse. L'iniziativa è del *Club di Roma*, fondato nell'aprile del 1968 dall'imprenditore italiano Aurelio Peccei insieme a scienziati, leader politici e intellettuali, il cui nome origina dal fatto che la prima riunione si svolse a Roma.

Il Club di Roma catturò l'attenzione dell'opinione pubblica con il suo Rapporto sui limiti dello sviluppo (*Limits to growth*, letteralmente “Limiti alla crescita”) commissionato al MIT (*Massachusetts Institute of Technology*) e pubblicato nel 1972 (Meadows et al., 1972).

Il rapporto, al di là dell'attendibilità delle previsioni in esso contenute, ha avuto il merito di evidenziare il problema della limitatezza delle risorse naturali e la conseguente necessità di virare verso un paradigma di sviluppo diverso da quello allora – e tuttora – dominante, favorendo successive riflessioni in tal senso, incluse quelle



¹ Il testo è una revisione della tesi dal medesimo titolo da me elaborata nell'ambito del Master Innovazione e Management nell'Amministrazione Pubblica (MIMAP) organizzato congiuntamente delle Università “Roma Tre” e “Roma Tor Vergata”, anno accademico 2009-2010; relatori: Lidia D'Alessio e Carmela Gulluscio della Facoltà di Economia, Università di Roma Tre. Liliana Cori, Marisa Quagliari, Mariarosa Vittadini e Luisiana Zega hanno avuto la pazienza di leggere il testo della tesi di Master da cui è scaturito questo scritto e di darmi commenti: a loro i miei più sentiti ringraziamenti. Ringrazio ISPRA per avermi offerto l'opportunità di frequentare il MIMAP. Le opinioni e i punti di vista espressi in questo articolo sono riferibili unicamente all'autore, e non riflettono necessariamente quelli di ISPRA. Errori e manchevolezze sono solo dello scrivente.

che da alcuni anni a questa parte si stanno facendo nell'ambito del dibattito sui cambiamenti climatici.

Nel 1972 la Conferenza di Stoccolma delle Nazioni Unite sull'Ambiente umano costituisce una tappa importante nella riflessione a livello globale su sviluppo e ambiente.

Nel 1980 nasce il partito politico dei Verdi in Germania, e successivamente in altre nazioni. Nel 1987 viene pubblicato dalla Commissione Mondiale ONU su Ambiente e Sviluppo (*World Commission on Environment and Development - WCED*) il Rapporto *Our common future*, noto dal nome della coordinatrice anche come *Rapporto Brundtland* (WCED, 1987), che contiene la più citata definizione di *sviluppo sostenibile*: *uno sviluppo che soddisfi le necessità del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le loro*.

È interessante notare come l'accento posto da questa ormai classica definizione di sviluppo sostenibile sulle generazioni future trova attualmente riscontro in sede tecnica nell'acceso dibattito sul corretto tasso di sconto da utilizzare allorché si stimano costi (attuali) e benefici (a lungo termine) di azioni di riduzione delle emissioni dei gas responsabili dell'effetto serra ("gas serra")² (The Economist, 2009).

Nel 1992 a Rio de Janeiro si tiene la Conferenza internazionale su Ambiente e Sviluppo organizzata dalle Nazioni Unite, alla quale partecipano per la prima volta capi di Stato e di governo. La conferenza produce cinque documenti ufficiali:

- La Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo.
- La Dichiarazione dei principi per la Gestione sostenibile delle foreste.
- La Convenzione sulla Biodiversità.
- La Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici che portò alcuni anni dopo al Protocollo di Kyoto, sottoscritto nel 1997 ed entrato in vigore nel 2005, che prevede l'obbligo per i Paesi industrializzati di operare una riduzione delle emissioni di gas serra nel periodo 2008-2012 in misura non inferiore al 5% rispetto alle emissioni registrate nel 1990.
- L'Agenda 21, un vero e proprio programma di azione per lo sviluppo sostenibile da adottare durante il XXI secolo nella consapevolezza che un programma così ambizioso e complesso per realizzarsi deve partire dal basso, dall'impegno delle comunità locali quali Regioni, Province e Comuni: una modalità innovativa di costruire la programmazione orientata alla sostenibilità attraverso metodi e strumenti interdisciplinari, partecipativi, informativi e responsabilizzanti.

In Italia la questione ambientale trova una risposta istituzionale con un certo ritardo rispetto ad altri Paesi occidentali: l'istituzione del Ministero dell'ambiente è del 1986³, quella dell'Agenzia nazionale e delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente è del 1994⁴. Un passaggio di grande rilievo per il governo dell'ambiente in Italia è la modifica apportata nel 2001 al Titolo V della Parte II della Costituzione, che riguarda le Regioni, le Province e i Comuni.

L'art. 117, comma s) afferma che lo Stato ha "legislazione esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali".

² I gas serra sono quei gas capaci di assorbire una parte dell'energia radiante emessa dalla superficie terrestre una volta riscaldata dai raggi del sole: innanzi tutto il vapor d'acqua, cui si aggiungono in ordine di importanza il biossido di carbonio (detto anche anidride carbonica), il metano e altri gas. Senza la presenza dei gas serra, e del vapor d'acqua in particolare, la temperatura della terra sarebbe drammaticamente più bassa. L'attribuzione dei recenti mutamenti climatici all'aumento dei gas serra emessi dalle attività umane, principalmente anidride carbonica e metano, è all'origine dei dibattiti e delle iniziative attualmente in essere a livello nazionale e internazionale (si veda per es. CNR ISAC, 2009).

³ Legge 8 luglio 1986, n. 349, "Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale".

⁴ Legge 21 gennaio 1994, n. 61, "Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto Legge 4 dicembre 1993, n. 496, recante disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente".

Poiché la tutela dell'ambiente si interseca con un notevole numero di materie a legislazione concorrente, quali ad esempio tutela della salute, alimentazione, governo del territorio, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia – per citarne solo alcuni – si intuisce come il principio sancito dalla modifica del Titolo V abbia posto e ponga non poche questioni nei rapporti tra Stato e Regioni.

Recentemente la Legge 133/2008 concernente la “Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria” prevede l'istituzione dell'ISPRA-Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale. L'ISPRA svolge le funzioni, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT) di cui all'articolo 38 del Decreto Legislativo n. 300 del 30 luglio 1999 e successive modificazioni, dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) di cui alla Legge 11 febbraio 1992, n. 157 e successive modificazioni, e dell'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM) di cui all'articolo 1 bis del Decreto Legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della Legge 21 gennaio 1994, n. 61.

1 Le peculiarità del tema “ambiente”

– 1.1 L'ambiente tema trasversale rispetto alle politiche di settore

A partire dalla rivoluzione industriale, e con una forte accelerazione dal secondo dopoguerra, nei Paesi che hanno intrapreso in maniera decisa la strada della cosiddetta “modernizzazione” si realizzano, con tempistiche e dinamiche storiche diversificate, una serie di processi – si pensi soprattutto alla produzione, distribuzione e utilizzo di energia nelle sue diverse forme, alla mobilità delle persone e delle merci, ai processi produttivi, ma anche all'uso del suolo, alla gestione dei rifiuti e delle acque – caratterizzati da un formidabile impulso espansivo, con il risultato che attualmente si dispiegano su ambiti spaziali che spesso vanno oltre i territori delimitati dai confini di una città o di una Provincia e, a volte, di uno Stato. A titolo esemplificativo, notevole rilevanza acquista la mobilità giornaliera delle persone, fenomeno noto come *pendolarismo* che, interessando spesso estensioni in corrispondenza delle grandi città, va al di là dei confini del Comune e, talvolta, anche della Provincia.

Più in generale la mobilità delle persone e delle merci può interessare, con frequenza crescente, distanze sempre maggiori, da Stato a Stato e da continente a continente. All'aumentare e all'intensificarsi dei processi menzionati sopra corrisponde un concomitante incremento degli ambiti spaziali su cui si dispiega l'impatto ambientale dovuto a questi processi⁵.

Così l'inquinamento dell'aria, dovuto all'emissione in atmosfera di sostanze inquinanti provenienti dai trasporti, dal riscaldamento degli ambienti, dalle attività industriali ed energetiche e da quelle agricole può coinvolgere aree sovregionali come l'intera Pianura Padana, transfrontaliere come tipicamente accade nel Centro-Nord dell'Europa e addirittura emisferiche, come oramai da alcuni anni è stato acclarato⁶.

⁵ I processi che provocano impatti sull'ambiente vengono denominati nella letteratura tecnica *driving forces* (in italiano l'espressione viene resa con “determinanti” o “elementi forzanti” o “fattori di pressione”).

⁶ Studi condotti a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso hanno evidenziato la presenza di contaminanti dovuti al trasporto a lunga distanza di inquinanti atmosferici nei ghiacci della Groenlandia e, in misura minore, in Antartide (si veda la scheda “Contaminazione ambientale” a cura di Paolo Cescon – Dipartimento di Scienze ambientali dell'Università di Venezia – prodotta dal Museo nazionale dell'Antartide). Recenti risultati del progetto SHARE (*Stations at*

In particolare le aree urbane, caratterizzate da una più elevata densità di popolazione rispetto al resto del territorio e di conseguenza da una maggiore pressione sull'ambiente, registrano in maniera peculiare una crescente scarsità di beni comuni che nel passato venivano considerati disponibili in quantità praticamente illimitate e di conseguenza di poco o nessun valore dal punto di vista economico come l'aria pulita, l'acqua di buona qualità, la presenza di verde.

La penuria di spazio, a fronte di crescenti esigenze diversificate e personalizzate di mobilità, lavoro e stili di vita, rende sempre più problematico governare il territorio con un approccio che considera i settori tradizionali – trasporti, attività produttive, agricoltura, residenza, servizi – come se fossero mutuamente indipendenti o al più debolmente interdipendenti, quando nelle realtà urbane attuali, e in generale nei territori a forte antropizzazione, questi risultano *fortemente integrati e interagenti*. Non è quindi possibile operare su di un settore senza tenere in debito conto ciò che in concomitanza accade a tutti gli altri. Per fare un'analogia grossolana, si è passati da una situazione nella quale il territorio era rappresentato da un tavolo su cui tra gli oggetti ivi presenti risultavano ancora molti spazi liberi, per cui l'inserimento di un nuovo oggetto trovava facile collocazione senza disturbare gli altri, a una situazione in cui il tavolo è stracolmo di carte, libri, soprammobili e quant'altro, per cui ogni nuovo oggetto che vi viene collocato deve "fare i conti" con una riorganizzazione complessiva di tutto il materiale presente sul tavolo: questa è la situazione dello spazio e dei processi in un territorio antropizzato dei giorni nostri e in particolare in una città odierna, con tutte le ricadute che ne conseguono in termini di pressioni sull'ambiente. In questa dinamica la questione ambientale, peraltro favorita nel suo nascere ed espandersi proprio dai processi sopra menzionati, ha posto in evidenza un ulteriore aspetto di criticità sottolineando come le diverse attività antropiche si svolgano tutte in un unico contesto, l'ambiente per l'appunto, e che qualsiasi considerazione volta alla tutela dell'ambiente deve, quindi, essere tenuta in debito conto in tutte le attività in quanto queste, come tali, avvengono inevitabilmente all'interno di esso⁷.

Questo "doppio movimento":

1. dalla relativa indipendenza alla crescente interdipendenza delle diverse attività antropiche sul territorio,
2. dalla scarsa considerazione dei beni ambientali (considerati disponibili in quantità illimitata) alla nascita ed esplosione della consapevolezza del crescente deterioramento dell'ambiente, ha stabilito con sempre maggior evidenza la *trasversalità dell'ambiente rispetto alle molteplici istanze di uso e di gestione del territorio*. Per di più ciascun elemento del "doppio movimento" è una faccia della stessa medaglia, e influenza l'altra faccia essendone a sua volta condizionato.

Tutto questo non può non indurre ad una serie di riflessioni sulle modalità di governare la "cosa pubblica" per quanto attiene all'ambiente e al territorio, considerando in particolare i *limiti di un approccio settoriale* (di stampo ottocentesco) che è tuttora quello in vigore con la tradizionale suddivisione dei Dicasteri in trasporti, industria, agricoltura e simili.

La trasversalità dell'ambiente fin dall'inizio ha segnato, e in qualche misura condizionato, l'attività del Ministero dell'ambiente – e a livello locale quella dei corrispondenti assessorati regionali, provinciali e comunali. Il fatto che il Dicastero dell'ambiente abbia competenza "su tutto e su niente", nel senso che il suo mandato

High Altitude for Research on the Environment) di cui è responsabile Paolo Bonasoni del CNR ISAC evidenziano alte concentrazioni di inquinanti atmosferici nell'aria delle valli himalayane a 5.000 metri di quota.

⁷ Nella letteratura tecnica si parla di "ambiente" o di "ambiente e territorio" o di "territorio" a seconda delle propensioni e del retroterra culturale e professionale di chi si esprime. Interessante in proposito l'evoluzione della denominazione in Italia del Ministero competente: da "Ministero dell'ambiente" a "Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio" a "Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare".

lo induce da una parte a intervenire su qualsiasi azione che abbia un impatto potenziale con l'ambiente, e dall'altra non ha un "bacino di utenza" univocamente caratterizzato come può essere quello dei trasporti o dell'industria o dell'agricoltura, costituisce a mio avviso la sfida maggiore di questo dicastero, al punto che qualcuno ha teorizzato, in virtù della trasversalità dell'ambiente, una sua abolizione, cosa che se in teoria potrebbe anche essere ragionevole in un contesto che ha oramai ampiamente "metabolizzato" le istanze ambientali nelle politiche di settore, in realtà apparirebbe come un passo indietro in un contesto dove le istanze di tutela dell'ambiente vengono da alcuni ancora interpretate come vincoli od ostacoli⁸.

→ 1.2 Scienza e tutela dell'ambiente

La tutela dell'ambiente si caratterizza per la necessità di non poter prescindere dalla conoscenza scientifica dei meccanismi che controllano l'emissione di sostanze contaminanti, la loro dispersione nell'ambiente, l'eventuale accumulo in determinate matrici ambientali o in taluni organismi, gli effetti che determinano e il loro destino finale. Basta pensare al rilascio nell'atmosfera di sostanze inquinanti da parte delle molteplici attività umane (trasporti, industria, usi civili, agricoltura), di come queste sostanze si disperdono nell'aria a causa dei venti e dei moti turbolenti dell'atmosfera, di come vanno incontro, nel frattempo, a molteplici trasformazioni chimiche e fisiche per poi depositarsi al suolo o sulle acque alcune volte vicino, altre a lunghe e lunghissime distanze (fino a migliaia di km) dal punto dove sono state emesse; una volta depositate intervengono ulteriori processi di mobilitazione da un comparto all'altro del suolo, dalle acque superficiali a quelle sotterranee, nonché di accumulo in determinati recettori quali piante, e attraverso la catena trofica, animali fino all'uomo. Ogni passaggio, tra quelli sommariamente accennati, per essere analizzato implica conoscenze scientifiche molteplici: chimica e fisica dell'atmosfera, idrologia e pedologia, biologia per citarne solo alcune. A queste si aggiunge la necessità di conoscenze ingegneristiche per caratterizzare correttamente dal punto di vista qualitativo e quantitativo le emissioni dai processi industriali, dai veicoli e dalle altre attività antropiche e di conoscenze mediche per analizzare gli impatti sulla salute umana. Emerge anche in questo caso la trasversalità dell'ambiente, che si caratterizza come *multidisciplinare*, *interdisciplinare* e, direi, *transdisciplinare*. Ma cerchiamo di dare un significato chiaro e distinto a questi termini, altrimenti il metterli tutti in fila rischia di essere un mero scioglilingua (più o meno pirotecnico⁹):

- *multidisciplinare* o *pluridisciplinare* significa "che interessa più discipline scientifiche, che riguarda più campi di indagine, ecc." (De Mauro, Il dizionario della lingua italiana, Paravia, ed. 2000);
- *interdisciplinare* significa "che riguarda discipline diverse tra le quali è possibile individuare elementi comuni, connessioni e affinità" (De Mauro, op. cit.);
- "la *transdisciplinarità* è complementare all'approccio disciplinare; essa fa emergere dal confronto delle discipline l'esistenza di nuovi dati, che fanno da giunzione o snodo fra le discipline stesse" (Carta della transdisciplinarità redatta nel 1994 da Lima de Freitas, Edgar Morin, Basarab Nicolescu – n.b.: il termine "transdisciplinare" non è presente nel dizionario De Mauro).

L'ambiente ha a che fare con più discipline scientifiche, e dunque è pluridisciplinare; nello studio dell'ambiente è necessario individuare connessioni e collegamenti tra

⁸ Un'alternativa sarebbe la presenza di un'Agenzia per la protezione dell'ambiente autorevole e indipendente, in qualche modo sul modello americano dell'USEPA (*United States Environmental Protection Agency*), ma anche questa possibilità è tutt'altro che esente da problemi nel contesto italiano.

⁹ Come "l'Unità didattica inter-transdisciplinare (*sic!*) dal titolo "Io e l'ambiente" di una scuola secondaria di I grado – Classe I D – Anno scolastico 2004/2005" (trovato su Internet).

le diverse discipline, ed è quindi necessario un approccio interdisciplinare. Ma c'è di più: l'interazione continua di un enorme numero di processi fisici, chimici e biologici, nonché tecnologici, economici e sociali, fa sì che in qualche modo *il tutto sia costitutivamente diverso dalla semplice somma delle parti*. Questa linea di pensiero – che di fatto mette in discussione il *paradigma riduzionista* per il quale la chimica è interamente riducibile alla fisica, la biologia alla chimica e così via, e in linea di principio il tutto, compreso il comportamento individuale o sociale, potrebbe essere spiegato esclusivamente sulla base delle proprietà delle particelle elementari costituenti la materia – ha ricevuto crescente attenzione a partire dagli studi di matematica applicata alla meccanica dei corpi celesti di Henri Poincaré alla fine del XIX secolo, che hanno portato alla sconcertante scoperta che anche solo il moto di tre corpi celesti interagenti può manifestare un comportamento caotico (alla faccia della fino ad allora presunta eterna stabilità dell'universo!)¹⁰. È il cosiddetto “caos deterministico”, che successivamente – con una accelerazione a partire dagli anni '60 e '70 del secolo scorso – ha portato alla “teoria del caos”. Punto di partenza il comportamento estremamente tortuoso di sistemi dinamici molto semplici come i tre corpi celesti studiati da Poincaré. Sempre a partire dagli stessi anni si cominciò a studiare sistemi molto complessi – tipicamente fluidodinamici e biologici – che manifestano una capacità sorprendente a organizzarsi e ad avere comportamenti “semplici”. Uno dei filoni di ricerca sull'argomento, che ha avuto notevole risonanza anche tra i non addetti ai lavori, è quello avviato da René Thom e noto come “teoria delle catastrofi”¹¹. Dunque, sistemi semplici che possono avere comportamenti caotici e sistemi molto complicati, dai quali sarebbe ragionevole aspettarsi solo una dinamica caotica, che invece manifestano comportamenti semplici: sono queste le problematiche alla base della “teoria della complessità”, un ambito di ricerca della matematica legato ai comportamenti complessi (non lineari) dei *sistemi dinamici* le cui applicazioni vanno dalla fisica alla biologia all'economia. Uno degli esiti più sorprendenti, tuttora fonte di riflessioni e discussioni, è che il comportamento collettivo di un sistema può in qualche modo travalicare quello dei suoi componenti¹²: è la *transdisciplinarietà* che, per venire a capo dei “fenomeni emergenti” relativi al comportamento collettivo di un sistema che “va oltre” quello dei suoi componenti, deve concentrare l'analisi non tanto o non solo sulle proprietà costitutive dei componenti il sistema, quanto sulle *relazioni* e quindi le *interazioni* tra le diverse componenti¹³. L'ambiente sembra essere un sistema di questo tipo, per cui il suo studio richiede un approccio *transdisciplinare*¹⁴; con tutte le complicazioni che ne conseguono a causa dell'ancora predominante tendenza alla specializzazione monodisciplinare nella formazione dei tecnici, e dell'incerto e tortuoso percorso di alcune lauree innovative come “scienze ambientali”¹⁵.

¹⁰ Si veda per es. Galison, 2003, in particolare il Capitolo 2 “Carbone, caos e convenzione”.

¹¹ “... è innegabile che il nostro universo non è un caos; noi vi discerniamo esseri, oggetti, cose che designiamo con altrettante parole.” (Thom, 1980, pag. 3)

¹² “... Come migliaia prima di noi, stiamo cercando di venire alle prese con ‘fenomeni emergenti’ – il comportamento collettivo di un sistema che in qualche modo trascende i suoi componenti. Poiché li trascende, esso non può essere ‘dentro’ i componenti – allora dov'è? Difficile a dirsi.” (Cohen and Stewart, 1994, traduzione dall'inglese mia).

¹³ La prospettiva di transdisciplinarietà che si è discussa qui è collocabile nel contesto dell'analisi dei sistemi (*systems analysis*); in ambito sociologico si parla di transdisciplinarietà per postulare non solo un dialogo tra le discipline, ma anche un rimescolamento dei confini delle medesime guidato da bisogni, priorità e aspettative sociali (Gallino, 2007).

¹⁴ Le visioni scientifiche più avanzate della realtà sembrano dare ragione a questo approccio, in particolare sia la meccanica quantistica sia la teoria della relatività enfatizzano come la struttura della realtà in cui siamo immersi sia determinata dalle *relazioni* che intercorrono tra le entità costitutive. Una trattazione divulgativa ancora attuale di queste problematiche si può trovare in “Il Tao della fisica” di Fritiof Capra (Capra, 1975).

¹⁵ A questo si aggiunge una persistente immaturità del “sistema Italia” a metabolizzare l'attuale recente suddivisione

→ 1.3 Tutela dell'ambiente e regolazione

Il tema della regolazione erompe con la crisi dello “Stato interventore” cui si vorrebbe sostituire uno “Stato regolatore” (Greco, 2007 – per quanto la recente crisi economica stia in qualche modo rimettendo in discussione il ruolo dello Stato). In Inghilterra e negli Stati Uniti questo tema ha avuto i primi svolgimenti all'inizio dell'ottocento, e i germi di questo processo possono rinvenirsi in un saggio di “*The Federalist*” (una serie di articoli pubblicati tra il 1787 e il 1788 e che tuttora è una fonte primaria per l'interpretazione della Costituzione degli Stati Uniti) il cui autore è James Madison, nel quale saggio si sottolinea l'opportunità che accanto al modello maggioritario di democrazia esista un correttivo non maggioritario (la *rappresentanza democratica degli interessi*) inteso a proteggere tanto le minoranze dalla “tirannia della maggioranza” quanto le funzioni giudiziarie, esecutive e amministrative dalle assemblee rappresentative e dall'opinione incostante della massa.

Ai giorni nostri, e oramai da tempo, si sta procedendo sia da parte delle istituzioni sovranazionali che nazionali a una revisione delle forme tradizionali di governo degli interessi e dell'economia, passando da una modalità di espressione autoritativa e orientata all'opacità, se non alla segretezza, del processo di definizione della decisione formale, a un processo che ponga in evidenza le esigenze di informazione, consultazione e trasparenza ai fini di pervenire a processi condivisi, e quindi a un consenso di fatto, nell'esercizio delle pubbliche funzioni.

Questa dinamica origina nella necessità, divenuta imprescindibile oggigiorno, “di dare voce istituzionale a interessi specifici coesistenti ed eventualmente confliggenti in uno stesso ambito socio-economico e ambientale; di dare evidenza al ruolo delle imprese, da intendere come soggetti istituzionali, e conseguentemente al mercato e alla concorrenza come istituti non separabili dall'ordinamento generale; di dare dunque risposta al correlato bisogno di “regolare” *dinamicamente i rapporti e i comportamenti che ne derivano sulla base del progresso scientifico e tecnico*¹⁶, che oramai riguarda tutte le attività e i relativi interessi; infine, nella necessità di individuare e *praticare tecniche diverse da quelle della legislazione, della regolamentazione in senso proprio e della provvidenzialità*¹⁷ per fornire e aggiornare le “regole” nel rispetto delle garanzie tipiche di un ordinamento generale e democratico” (Greco, 2007, pag. 15-16).

Due elementi mi preme sottolineare nella citazione sopra riportata:

- il progresso scientifico e tecnico permea oramai tutte le attività e gli interessi connessi, e si è visto come questo valga in particolare per la tutela dell'ambiente che, peraltro, ha una peculiarità non da poco: non è, o non dovrebbe essere in linea di principio, un interesse *specifico*, in quanto “stiamo tutti sotto lo stesso cielo”; dico “non dovrebbe essere” perché di fatto i conflitti ambientali polarizzano in maniera straordinaria la pubblica opinione sia a livello locale – si pensi alle polemiche che sorgono allorché si decide di costruire un inceneritore – sia a livello globale – si pensi alla dialettica tuttora in atto sui cambiamenti climatici;
- l'approccio normativo tradizionale, che è poi quello ancor oggi prevalente in Italia, è inadeguato a governare processi complessi e fortemente dinamici quali quelli che si dispiegano sotto i nostri occhi oggigiorno. Per “approccio normativo tradizionale” si intende qui l'emanazione di leggi e di *regolamenti*, mentre per *regolazione* si intende un approccio a più ampio raggio, orientato ad applicare il giusto strumento ai diversi profili di ogni questione da regolare, e che prevede

degli studi accademici in “laurea triennale” e “laurea magistrale”: il mercato del lavoro italiano fa fatica a collocare il laureato triennale, di fatto si ragiona ancora con gli schemi del vecchio ordinamento.

¹⁶ Corsivo mio.

¹⁷ Corsivo mio.

nello strumentario, e anzi valorizza, la produzione di *guide e regole tecniche* basate anche su accordi volontari e non esclusivamente sulla “cogenza”. Se per regola o guida tecnica si intende una indicazione atta ad individuare le caratteristiche tecniche, merceologiche e qualitative dei prodotti industriali nonché dei processi industriali e dei servizi, si comprende come *il diritto ambientale è diritto tecnico per eccellenza*, tutto fondato sui valori limite, obiettivi di qualità ambientale, fissazione di *standard* di prodotti e processi, regolazione di un mercato di diritti di emissione trasferibili (*emission trading*) come attualmente è in Europa per i gas serra, pianificazioni e programmazioni (si pensi ai vari Piani di risanamento ambientale e alla Valutazione ambientale strategica) che a loro volta utilizzano, combinandole e adattandole opportunamente, diverse tecniche di regolazione.

– 1.4 La faticosa relazione tra tecnico e decisore

La tutela dell'ambiente come si è visto implica la considerazione di aspetti scientifici e tecnici anche molto sofisticati e, come è ben noto agli addetti ai lavori, qualsiasi valutazione tecnico-scientifica è affetta da una incertezza più o meno grande. Questo dato di fatto fa molta fatica a farsi strada nei decisori (e nella pubblica opinione): chi decide vuole certezze granitiche, “fondate sull'evidenza” (Gallino, 2007) per poter intraprendere con sicurezza delle strategie avendone garantito l'esito, e questo è l'esatto contrario di quanto avviene nelle problematiche ambientali che, come insegna una esperienza oramai pluridecennale, proprio a causa della loro straordinaria complessità e dell'incertezza cui le analisi tecnico-scientifiche sono affette, sono costitutivamente aliene a una soluzione “chiusa” e “definitiva”. Pensiamo a problematiche come la qualità dell'aria o il ciclo dei rifiuti o la tutela delle acque o la contaminazione dei suoli: sono temi di rilevante complessità scientifica al punto che li abbiamo caratterizzati come *transdisciplinari*. Ma c'è di più: insistendo questi temi su un contesto in forte evoluzione, risentono a loro volta delle condizioni al contorno che mutano con rapidità. Insomma, l'approccio “ingenuo” che separa meccanicamente la fase dell'analisi, della pianificazione e programmazione degli interventi da quella dell'attuazione non funziona. A titolo di esempio si pensi alla qualità dell'aria: la realizzazione di un piano di risanamento richiede un censimento di tutte le fonti di emissione (trasporti, usi civili, industria, agricoltura), la determinazione – tramite misure e stime più o meno sofisticate – delle quantità di inquinanti emesse da ciascuna fonte, l'utilizzo di complessi modelli matematici che analizzano come queste emissioni si disperdono e si trasformano in atmosfera al fine di valutare il peso di ciascuna fonte all'inquinamento dell'aria, e infine l'indicazione su quali fonti intervenire, e in che modo, per ridurre le emissioni al fine di risanare la qualità dell'aria. Anche se esposta in maniera estremamente semplificata, si intuisce l'enorme quantità di informazioni e di competenze scientifiche e tecniche necessarie per predisporre un piano di risanamento della qualità dell'aria: attività sperimentali di misura della concentrazione in aria di inquinanti e di misura di emissioni inquinanti da camini industriali, censimento delle fonti di emissione, stima delle emissioni da fonti diffuse come il traffico e il riscaldamento domestico, messa a punto e utilizzo di modelli matematici per l'analisi della dispersione e trasformazione degli inquinanti emessi, valutazione del contributo delle diverse fonti all'inquinamento dell'aria, individuazione di possibili strategie di intervento da sottoporre al decisore individuando le fonti di emissioni su cui intervenire ed in che modo, e i relativi costi e benefici economici e sociali: e scusate se è poco! Di fatto la predisposizione di un piano di risanamento dell'aria – e la stessa cosa vale per le altre problematiche ambientali come il suolo, le acque, i rifiuti eccetera – richiede un considerevole lasso di tempo per poter essere realizzata. Dopodiché il piano deve essere preventivamente discusso e approvato dagli organi amministrativi competenti che, nel caso della qualità dell'aria, attualmente sono le Regioni, eventualmente

a valle di una concertazione con i livelli amministrativi locali (Province e Comuni), e successivamente deve essere portato ad attuazione.

Il paradosso, che si verifica costantemente nelle realtà amministrative del nostro Paese, è che *una volta che un piano è approvato, e deve dunque essere attuato, è obsoleto*: nel frattempo le condizioni al contorno sono mutate, magari sono avvenute importanti delocalizzazioni industriali o modifiche delle infrastrutture stradali per cui è tutto – o quasi – da rifare. Questa cosa è nota agli addetti ai lavori, in particolare agli esperti in pianificazione, tanto che da decenni si parla di approcci che dinamicamente e con continuità aggiornano il piano sulla base di un monitoraggio attento e di una valutazione da una parte dei risultati già conseguiti, e dall'altra delle modifiche da apportare al piano per ritrarre le azioni al fine di perseguire efficacemente gli obiettivi: di fatto un *piano-processo* in cui fondamentale è la messa a punto di meccanismi di monitoraggio del piano e la conseguente revisione continua dello stesso, tramite un meccanismo virtuoso di *feedback*. Tutto questo si scontra con un contesto istituzionale che invece lavora per “blocchi sequenziali” con l'aggravante di tempi burocratici decisamente non rapidi: prima si predispongono il piano (fase tecnica), che poi viene discusso e approvato (fase politico-istituzionale) e infine attuato (fase realizzativa). Il risultato è che oggi si realizzano interventi pensati anche quindici-venti anni fa, che nelle attuali condizioni hanno perso molto del loro significato originario, ma che si attuano comunque sennò “si perdono i finanziamenti”. In questo perverso circolo vizioso è facile cadere nella tentazione di esercitarsi nella pratica dello “scaricabarile”: il decisore richiede certezze al tecnico, il quale – anche perché quasi sempre in posizione subordinata – mette in atto tutta una serie di meccanismi più o meno “creativi” per dare risposte che “non lo compromettono” e che quasi sempre sono a “somma zero”, con formulazioni che a volte si fa fatica a distinguere da un *koan zen*. In tutto questo si inserisce spesso l'*intervento della magistratura* che, rilevando lo sfioramento dei valori limite degli inquinanti, avvia procedimenti. Certo in queste condizioni è difficile, se non impossibile, da parte del tecnico comunicare al decisore che non si è in condizione di dare risposte “chiuse” alle domande che gli vengono formulate, ed è altrettanto difficile al decisore o al tecnico inquisito spiegare al magistrato che la qualità dell'aria non è neanche lontanamente paragonabile, nella dinamica che porta all'insorgenza del problema, a un furto o a un omicidio. Insomma un processo difficile e faticoso, reso ancora più complicato dalla conflittualità spesso presente sulle questioni ambientali, che se ha contribuito da una parte a rendere sempre più esplicita la mancanza di certezza della conoscenza scientifica, sfatando in parte l'illusione che, proprio in quanto intrisa di aspetti tecnico-scientifici, la normazione ambientale possa dare una risposta alle esigenze di certezza sempre manifestate con forza dalla pubblica opinione e dai decisori, dall'altro ha portato in più di un caso ad adombrare il rischio di *mancanza di neutralità* della stessa scienza (Greco, 2007). Chi scrive pensa che il punto non sia la mancanza di neutralità della scienza, e che anzi il problema posto in questi termini sia semplicemente indecidibile: un'equazione è un'equazione, un modello è un modello, una tecnologia è una tecnologia, e non sono in sé né buoni né cattivi, il problema è l'uso che di queste cose si fa, e questo, come sempre, dipende dagli uomini. E tuttavia non vi è dubbio che, alla luce della sempre maggiore “intrusione” della scienza e della tecnica nella quotidianità e nei processi decisionali, sia ineludibile il passaggio da una conoscenza “affidabile” in termini scientifici, che cioè abbia superato il vaglio cui normalmente la comunità scientifica internazionale sottopone le nuove conoscenze, a una conoscenza “socialmente robusta” (Gallino, 2007), il che significa arricchire la conoscenza scientifica e tecnologica, tradizionalmente fabbricata nei laboratori e sui computer in contesti rigorosamente sorvegliati e isolati da fattori esogeni che potrebbero interferire con l'esperimento o con la ricerca, con elementi “esterni” a tale processo che contribuiscano a rendere questa conoscenza, che deve comunque continuare a perseguire le sue finalità “interne” con rigorose opzioni

di metodo, più permeabile a valori, aspettative, interessi “esterni” che non siano solo quelli della commercializzazione o del soddisfacimento “epidermico” dei consumatori, ma comprendano anche, per esempio, la tutela dell'ambiente e della salute. È il modello della “partecipazione estesa”, che opera deliberatamente dentro l'imperfezione (Funtowicz, 2007) e che deve fare ricorso sempre più ai meccanismi della democrazia partecipativa pur nella consapevolezza delle sue ambiguità e dei dilemmi che essa pone (Bobbio, 2006). È chiaro che *gli attuali assetti nel nostro Paese* – particolarmente nel nostro Paese, ma non solo in Italia – *fanno molta fatica a gestire queste complessità.*

2 I portatori di interesse e i media, il loro ruolo

– 2.1 Tendenze in atto

Già nel capitolo precedente si è accennato, in particolare nel paragrafo “Tutela dell'ambiente e regolazione”, alle tendenze in essere oramai da diversi anni a livello internazionale e in particolare nell'Unione europea (UE) che vanno da una dinamica *autoritativa* a una dinamica *condivisa*, da una dinamica *opaca* a una dinamica *trasparente*.

L'Agenda 21, uno dei documenti cardine della Conferenza internazionale su Ambiente e Sviluppo di Rio del 1992, sottolinea come già detto (cfr. Introduzione) che il percorso verso lo sviluppo sostenibile non può prescindere da metodi e strumenti interdisciplinari, partecipativi, informativi e responsabilizzanti.



Nel 1994 ad Aalborg (Danimarca) i partecipanti alla Conferenza europea sulle città sostenibili, che si è tenuta sotto il patrocinio congiunto della Commissione europea e della città di Aalborg e che è stata organizzata dal Consiglio internazionale per le iniziative ambientali locali (ICLEI-*International Council for Local Environmental Initiatives*), approvano la “Carta di Aalborg” il cui principio ispiratore è “le città europee per un modello urbano sostenibile”. Nel documento tra l’altro si stabilisce il principio della *risoluzione dei problemi attraverso soluzioni negoziate*: “L’applicazione di tale principio lascerà ad ogni città ampia libertà di stabilire la natura delle proprie attività.” Nel 2000 in Italia nasce l’associazione “Coordinamento Agende 21 locali italiane”, che ha per scopo la promozione in Italia, ed in particolare nelle aree urbane, del processo di Agenda 21 locale per rendere sostenibile lo sviluppo integrando aspetti economici, sociali ed ambientali. Gli Enti associati (Città, Province, Comunità montane, Consorzi, Enti Parchi) sono a settembre 2009 pari a 429. Dieci anni dopo la Conferenza di Aalborg del 1994, nel 2004 alla Conferenza “Aalborg +10” vengono stabiliti gli Aalborg Commitments, un elenco di dieci impegni relativi allo sviluppo sostenibile delle città, il primo dei quali recita testualmente:

“1 GOVERNANCE

Ci impegniamo a rafforzare i nostri processi decisionali tramite una migliore democrazia partecipatoria.

Lavoreremo quindi per:

- 1. sviluppare ulteriormente la nostra visione comune e a lungo termine per una città sostenibile.*
- 2. incrementare la partecipazione e la capacità di sviluppo sostenibile nelle comunità locali e nelle amministrazioni comunali.*
- 3. invitare tutti i settori della società locale a partecipare attivamente ai processi decisionali.*
- 4. rendere le nostre decisioni chiare, motivate e trasparenti.*
- 5. cooperare concretamente con i confinanti, le altre città e le altre sfere di governo.”*

In Europa più di 600 strutture locali di governo (Città, Province, ...) hanno sottoscritto gli *Aalborg Commitments*, e il numero è in continua crescita.

Il Libro Bianco sulla *governance* europea (CCE, 2001) afferma che il concetto di *governance* designa “le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza”.

L’Europa apparirebbe dunque (nonostante le sue battute di arresto, il suo eccesso di burocrazia e altre “barriere”) in posizione di frontiera nel processo di transizione delle democrazie dal XX al XXI secolo, diventando l’antesignana di un assetto istituzionale nel quale si formano *reti istituzionali a più livelli*, “che si adeguano a quelle su cui sempre più si muovono le attività umane” (Amato, 2006). Come si vede, un processo che sembrerebbe irreversibile ma invece, sia a livello internazionale che interno e quindi italiano, è contrassegnato da un percorso tortuoso fatto da oscillazioni, miopie, strabismi, devianze, eccessi, alla ricerca di un equilibrio spesso instabile e sempre dinamico.

→ 2.2 Il caso Italia

Infatti, in Italia la tensione tra approccio gerarchico-accentratore e approccio a rete è particolarmente forte e ha radici storiche antiche. A queste due categorie, la prima generalmente caratterizzata in letteratura con le “espressioni-chiave” *Command and control*, *government*, e la seconda con il termine (attualmente di gran moda) di *governance* (Laniado, 2009), mi pare se ne aggiunga nel nostro Paese una terza

caratterizzabile in un *individualismo* che sfocia spesso nel *particolarismo*¹⁸. L'Italia è “un Paese troppo lungo” (Ruffolo, 2009), come ebbero a dire gli arabi, e l'unità nazionale del nostro Paese è sempre stata malsicura, minacciata, mai veramente attuata. Processi storici le cui radici affondano nel Medioevo e nel Rinascimento hanno ostacolato in Italia la nascita di una forte coesione nazionale. L'unità d'Italia, così come si è concretizzata storicamente, ha perseguito un modello di Stato fortemente accentrato e accentratore, disattendendo le speranze di molti patrioti e intellettuali italiani che nell'800 auspicavano una forma di governo più vicina al federalismo; paradossalmente questa rigidità non ha giovato alla coesione nazionale, dando la stura a una serie di processi dissolutori che attualmente trovano espressione, con forme e accenti diversi, sia al nord che al sud¹⁹. Su tutto questo, la progressiva deriva verso un pericoloso populismo, un processo dilagante non solo in Italia, ma anche in altri Paesi attraverso mezzi sempre più potenti e invasivi: la pubblicità, l'intrattenimento, la cultura dello spettacolo (Lukacs, 2005).

Nella questione ambientale la tendenza accentratrice in Italia trova una recente espressione nella già menzionata modifica al Titolo V della Parte II della Costituzione, laddove si stabilisce la legislazione esclusiva dello Stato in materia di ambiente (cfr. Introduzione). D'altra parte a partire dalla Legge del 21 gennaio 1994, n. 61 di conversione in legge, con modificazioni, del Decreto Legge 4 dicembre 1993 n. 496 recante “disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente”, ha preso corpo il “sistema delle Agenzie ambientali” con l'istituzione di una Agenzia centrale (all'epoca denominata ANPA – Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente) e delle Agenzie regionali e delle Province autonome. Questo processo, sicuramente faticoso, segnato da discontinuità, disomogeneità e battute di arresto, è giunto a completamento, almeno sul piano formale, con l'istituzione delle Agenzie ambientali in tutte le Regioni e Province autonome, agenzie dipendenti istituzionalmente dalla Regione/Provincia autonoma di riferimento e con le quali si prevede che l'Agenzia centrale abbia un rapporto di “coordinamento tecnico-scientifico”. Un modello sicuramente orientato a una visione federalista, che presenta tuttora, a oltre 15 anni dalla legge che lo ha istituito, non poche criticità²⁰: tra le più rilevanti una perdurante disomogeneità qualitativa e quantitativa tra le diverse Agenzie regionali/provinciali per la protezione ambientale (ARPA/APPA).

A livello locale la nascita dell'associazione “Coordinamento Agende 21 locali italiane” sottolinea la vitalità – anche qui con diverse sfumature e accenti – delle amministrazioni locali, le città in particolare, nella tutela dell'ambiente, in coerenza con il processo di forte valorizzazione anche politica delle città a partire da quando, negli anni '90 del secolo scorso, si è avuta l'elezione diretta del sindaco: immediatamente l'esperienza amministrativa di alcune città italiane – Roma, Napoli, Palermo, Milano, Torino per citare le principali dove questa ha avuto un particolare significato – ha assunto un valore paradigmatico nel processo verso un “nuovo

¹⁸ Chi ha memoria degli studi scolastici ricorderà che già nel '500 Francesco Guicciardini sviluppò una visione dolorosa delle vicende italiane, secondo la quale le leggi sono irrisse, ed è perseguita solo la salvezza del *particolare*.

¹⁹ “Se i pericoli per l'unità italiana furono nei secoli scorsi il nazionalismo violento e oppressivo del fascismo, o il potere temporale della Chiesa cattolica, non si può dire che oggi manchino le minacce, da una forma di populismo privatistico antagonista del sentimento patriottico, a una decomposizione del tessuto nazionale, presente al Nord in forme provocatorie ma tutto sommato pacifiche, e incombente al Sud nella secessione criminale delle mafie.” (Ruffolo, 2009).

²⁰ “Ma nella realtà il modello disegnato dalla Legge 61/94 ha stentato a decollare e ciò per diverse ragioni. Tra l'altro all'Agenzia nazionale sono state attribuite troppe funzioni, forse anche in ragione del preesistente modello di governo dell'ambiente facente capo al Ministero dell'ambiente e la stessa Agenzia ha probabilmente risentito della sua ispirazione originaria, culturale e professionale, risalente in parte alle strutture del Dipartimento per la sicurezza e per la protezione nucleare dell'ENEA e in parte alle strutture del settore sanitario.” (Greco, 2007, pag. 117)

assetto autonomista e federale dello Stato italiano” (Bassolino, 1996). Una molteplicità di tendenze e di tensioni dunque, che si fa fatica a mettere in coerenza e le cui dinamiche, mi sembra, sono tuttora caratterizzate dalle tre categorie menzionate all’inizio del paragrafo, e cioè (a) *l’approccio gerarchico-accentratore* tuttora prevalente nello Stato centrale, con inerzie burocratiche e forte resistenza al cambiamento, (b) *l’approccio a rete* sperimentato con successo in alcune – ma solo alcune – realtà regionali e locali, (c) *l’approccio particolaristico* che spesso sfocia nel familistico.

– 2.3 “Democrazia degli interessi” e ambiente

È stato osservato che la locuzione “democrazia degli interessi”, accostando una categoria “alta” come *democrazia* e una “bassa” come *interesse*, si presenta di non facile metabolizzazione (Parsi, 1996). Peraltro uno studioso come John Dunn (Dunn, 2005) mette in evidenza come già negli scritti di James Madison (cfr. § 1.3), uno dei padri fondatori della Costituzione degli Stati Uniti, emerga forte l’esigenza di garantire un giusto equilibrio tra interessi conflittuali, come quelli dei possidenti e quelli di coloro che non possiedono nulla. È l’affermarsi di un approccio pragmatico che cerca di contemperare la *tutela dell’uguaglianza nelle libertà con la protezione dell’ineguale facoltà di arricchirsi*, per cui si prende atto che nella società ci saranno sempre ricchi e poveri, creditori e debitori. È l’ottica che di fatto si è affermata nella forma della democrazia rappresentativa fino ai giorni nostri, non esente da ambiguità e degenerazioni e dunque, come è stato autorevolmente affermato, “la peggior forma di governo, eccezion fatta per tutte le altre che si sono sperimentate finora”²¹. Resta da vedere se non ci sia qualcosa di meglio in quello che c’è ancora da sperimentare, e su questo va osservato che processi colossali come dimensioni – si pensi a quelli evocati con il termine di *globalizzazione* – e impressionanti per rapidità – si pensi alle moderne transazioni finanziarie che, poggiandosi sulle moderne tecnologie dell’informazione, dispongono di quantità enormi di dati in tempo reale – *rendono il periodo storico attuale un “esperimento” assolutamente originale anche in una prospettiva storica generale*. In queste dinamiche mi sembra che la questione ambientale²² sia paradigmatica anche rispetto alle due tendenze che emergono nella delicata fase di transizione delle attuali democrazie:

- 1) da una parte la già menzionata deriva verso il *populismo* (Lukacs J., 2005): si pensi all’*ecocatastrofismo* e all’*ecoscetticismo*;
 - 2) dall’altra la manifestazione di processi di *democrazia partecipata* grazie anche alle maggiori possibilità offerte dalle moderne tecnologie di informazione e comunicazione, prima fra tutte internet: si pensi ad Agenda 21 locale, ma anche alla Valutazione di impatto ambientale (VIA) e alla Valutazione ambientale strategica (VAS)²³.
- Nei processi che ne conseguono la locuzione “democrazia degli interessi” rischia di assumere riflessi semantici differenti o, più perversamente, di inerire a processi decisionali radicalmente diversi a fronte di una identità di termini. Luci e ombre, dunque. Il procedimento che storicamente per primo ha esplicitato l’istanza ambientale nei processi decisionali, la Valutazione di impatto ambientale (cfr. Introduzione), nasce per tenere insieme, contemperandoli, interessi concorrenti come sviluppo

²¹ È un celebre aforisma di Winston Churchill.

²² È interessante notare come il tema ambientale di cui più si parla oggi, quello dei *cambiamenti del clima globale*, contiene già nella sua denominazione le due dimensioni sopra menzionate e cioè quello della *globalizzazione* e quello della *dinamicità dei processi*.

²³ Sui processi partecipativi in VIA e VAS in Italia cfr. D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 recante ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, in particolare art. 14 per la VAS e art. 24 per la VIA.

economico e tutela dell'ambiente, interessi pubblici e interessi privati; essa viene istituita per rendere meno conflittuale la realizzazione di opere infrastrutturali e industriali negli USA degli anni '60 e '70, allorché comitati e associazioni di cittadini sempre più agguerriti la rendevano sempre più ardua. In questa ottica la VIA risponde a due esigenze (La Camera, 2009):

– La richiesta di un maggiore approfondimento delle relazioni fra attività antropiche, le modifiche alla qualità ambientale indotte e gli impatti sulla qualità della vita, in senso lato, delle popolazioni interessate.

– La richiesta di una maggiore trasparenza nei processi decisionali e di partecipazione da parte delle popolazioni interessate”.

In Europa la VIA viene introdotta con la Direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, mentre in Italia con la menzionata Legge 8 luglio 1986, n. 349.

A distanza di venticinque anni dall'introduzione della VIA in Italia, molti nodi rimangono irrisolti e permangono criticità, tutte legate in misura maggiore o minore al fatto che *il contesto in cui si inventa e nasce la VIA è profondamente diverso da quello italiano, anche (e soprattutto) sotto i profili della cultura giuridica e amministrativa.*

Le Valutazioni di impatto ambientale sono “strumenti di sistema che danno i loro risultati migliori quando esiste una “cultura di sistema”... ”²⁴. In Italia questa cultura fa fatica a penetrare nella mentalità sia della pubblica amministrazione che del settore privato, se si escludono rilevanti, isolate eccezioni, per cui la VIA continua ancora ad essere percepita da molti come un ostacolo, un fastidioso adempimento burocratico che serve solo a complicare l'iter e a far lievitare i costi di un'opera dilatandone i tempi di realizzazione²⁵.

E dire che in origine lo strumento era stato concepito per facilitare il processo di realizzazione di opere tramite la ricerca del “consenso” attraverso l'informazione, la consultazione e la trasparenza!

Con la Valutazione ambientale strategica (VAS) si pensa di rendere la valutazione ambientale strumento di integrazione delle istanze ambientali non più solo in decisioni su singole opere com'è per la VIA, ma in processi decisionali strategici, e se è vero che per valutazione ambientale si intende una determinata sequenza di azioni, è fondamentale il fatto che tali azioni devono essere collocate nel più ampio processo decisionale di pianificazione e programmazione e devono essere concepiti per essere fruibili sia nella fase di elaborazione che in quelle di adozione e di realizzazione del piano o programma.

Con questa prospettiva si pensa di superare una criticità ampiamente emersa nell'esperienza di VIA, laddove la Valutazione dell'impatto ambientale di un'opera (in Italia a cura della Commissione competente²⁶), ponendosi a valle di scelte pianificatorie già definite, deve prendere atto di una “situazione di insieme” su cui non ha possibilità di intervenire, e deve limitarsi in genere a “mettere qualche pecetta” con prescrizioni *ad hoc* al progetto che viene sottoposto a valutazione. A questo si aggiunge la cattiva pratica, molto diffusa ancora oggi nel nostro Paese, della separazione tra la fase di progettazione dell'opera e la realizzazione dello Studio

²⁴ Paolo Schmidt di Friedberg, citato nella *home page* di Centro VIA Italia (www.centrovial.it).

²⁵ La Legge 21 dicembre 2001, n. 443, “Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive” (la cosiddetta “Legge obiettivo”) porta a uno sdoppiamento della procedura di VIA in VIA “normale” e VIA “speciale”, quest'ultima per “le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese” (art. 1 comma 1) con tempi di conclusione della procedura autorizzatoria in merito alla compatibilità ambientale contingentati e perentori.

²⁶ Attualmente la Commissione tecnica per la verifica dell'impatto ambientale – VIA e VAS, presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

di impatto ambientale (SIA, il documento che verrà poi analizzato in sede di VIA), ambedue predisposti sotto la responsabilità dello stesso “soggetto proponente” (sia esso pubblico o privato), che rende lo Studio di impatto ambientale (SIA) molto spesso un documento giustificativo *a posteriori* delle scelte compiute in sede progettuale. In realtà con l'introduzione in Italia della VAS avvenuta nel 2006 con l'emanazione del Testo unico sulle norme ambientali²⁷ il quadro si arricchisce, ma i nodi relativi al “dualismo” – da una parte il procedimento principale di piano o programma, dall'altro la fase della sua valutazione ambientale – permangono; in più si aggiungono altre criticità, tra cui di enorme rilievo la *manca di un quadro di riferimento per gli obiettivi* che vanno traggurdati in una VAS, e in mancanza del quale la procedura perde molto del suo senso, non solo, ma si porta dietro la non risolvibilità di altri problemi tecnici su cui la comunità scientifica nazionale si affatica oramai da anni, come la determinazione degli indicatori da considerare in una procedura di VAS e le connesse procedure di monitoraggio: “indicatori e monitoraggio non servono senza obiettivi definiti e valutabili” (Vittadini, 2009)²⁸.

→ 2.4 Gli esperti: ruoli, limiti e responsabilità nella società della comunicazione

“Già a metà del XX secolo il sociologo George Lundberg si chiedeva “*Can science save us?*” ... Capita così che un interrogativo analogo a quello di Lundberg – se la scienza possa salvarci – venga formulato sempre più spesso facendo riferimento a problemi ambientali come l'effetto serra, il buco nell'ozono (*sic!*), l'inquinamento dell'aria e dell'acqua, lo smaltimento dei rifiuti industriali.” (Gallino, 2007, pag. 167). Proseguendo nell'analisi, Gallino argomenta che i problemi ambientali menzionati risalgono alla diffusione della scienza e ai suoi legami con la tecnologia, ma che vi sono concause importanti come le attività delle imprese industriali, il comportamento dei consumatori, le scelte di politica energetica e via dicendo.

Se da un lato non è alla scienza che è imputabile *strictu sensu* la responsabilità dei problemi ambientali, dall'altro tutto quanto sta accadendo in termini di impatti sull'ambiente, dal livello locale (si pensi all'inquinamento dell'aria in una strada urbana trafficata) al livello globale (si pensi al buco dell'ozono) è possibile perché le scoperte scientifiche hanno messo a disposizione dell'umanità strumenti tecnologici senza precedenti per sfruttare le risorse del nostro pianeta, con gli “effetti collaterali” di “consumarlo” in misura sempre più percepibile e di rilasciare nell'ambiente gli scarti delle nostre attività di produzione e uso di beni e servizi, con conseguenti impatti negativi. Se la scienza è all'origine della tecnologia, la quale altro non è in questa accezione che l'insieme delle attività, dei processi e degli strumenti basati sulla conoscenza e sull'analisi scientifica²⁹, appare naturale chiedere a chi è padrone dello strumentario scientifico di indicare la strada per risolvere gli inconvenienti

²⁷ D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (successivamente modificato dal D.Lgs. 16 gennaio 2008 n. 4) che recepisce la Direttiva 01/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

²⁸ Un esempio per rendere concreta questa considerazione: l'Italia nell'ambito del protocollo di Kyoto ha un impegno di riduzione di emissione di gas serra pari al 6,5% tra il 2008 e il 2012 rispetto alle emissioni del 1990. Ragionevolezza avrebbe voluto che questo obiettivo nazionale fosse stato tempestivamente declinato a livello regionale (e, a cascata, locale), in modo che in sede di pianificazione strategica costituisse uno degli obiettivi da traggurdaire. Così non è.

²⁹ Il termine “tecnologia” viene utilizzato anche in antropologia per indicare “il complesso delle attività materiali elaborate da ogni cultura per intervenire sull'ambiente ai fini dell'insediamento e del sostentamento” (De Mauro, Il dizionario della lingua italiana, Paravia, ed. 2006). Da notare che nel nostro discorso a “tecnologia” si associa sempre la conoscenza scientifica: in questo senso il boomerang degli aborigeni australiani per noi non è uno strumento tecnologico (diversamente da quanto inteso dagli antropologi), mentre il boomerang in vendita in un negozio di articoli sportivi, progettato e prodotto a valle di studi aerodinamici, lo è. Queste precisazioni sono a mio parere molto importanti: all'origine di autentici disastri vi sono fraintendimenti dovuti all'attribuire alla stessa parola significati differenti.

prodotti dalla “figlia prediletta” della scienza, la tecnologia appunto, anche per quanto riguarda gli impatti sull’ambiente. Sto parlando dell’esperto, una figura che, lo sappiamo bene, dilaga in televisione e alla radio, sui quotidiani e nei settimanali, e pure su internet.

Qualche questione su cui riflettere

- **a - Ruolo dell’esperto.** Dovrebbe consistere nel rendere fruibile al vasto pubblico (e al decisore) ciò che la “migliore conoscenza scientifica disponibile” ha da dire con riguardo ai problemi sui quali viene consultato e che, per definizione, dovrebbero coincidere con l’ambito nel quale è esperto.

Questioni:

- anche il vasto pubblico, come i decisori (cfr. il § 1.4), vuole certezze. Di conseguenza, e tanto per fare un esempio di grande attualità, allorché l’esperto viene interpellato in merito alla responsabilità dell’uomo sui cambiamenti climatici, non gli è facile affermare che sulla base delle conoscenze disponibili non è possibile dare una risposta assolutamente certa al quesito posto, ma che si ragiona in ambito scientifico in termini di plausibilità e di probabilità, sulla base delle conoscenze teoriche e sperimentali disponibili, e non aggiungere altro: chi argomenterebbe, per quanto sapientemente, la questione esclusivamente in questi termini “non farebbe *audience*”.

Molto meglio intervistare l’esperto che ci racconta delle immani catastrofi che i cambiamenti climatici dovuti alle attività umane provocheranno di qui a poco, o l’esperto che sarcasticamente irride tutti coloro che immaginano una qualche influenza dell’uomo sui cambiamenti del clima. Il punto è che tutti e due sono esperti sul medesimo tema, ma dicono cose diametralmente opposte; - un esperto è per definizione tale in un ambito specialistico ben caratterizzato (altrimenti viene definito, con termine spesso venato di valenze spregiative, “tuttologo”), ma un tema come l’ambiente il cui studio, come abbiamo visto, coinvolge una molteplicità di discipline in maniera piuttosto complicata (cfr. § 1.2), induce facilmente l’intervistatore di turno a esondare in quesiti non strettamente coerenti con il retroterra tecnico-scientifico dell’esperto. Che fare se la domanda posta non collima con le competenze dell’esperto? Nonostante le domande rivolte in genere siano concordate prima, c’è sempre infatti la possibilità che il giornalista “si lasci prendere la mano”.

E in questo caso quanti, mettiamo a “Domenica In”, dopo che sono stati presentati come super-esperti eccetera eccetera, si sentono di affermare in diretta di non essere competenti sull’argomento posto? Il problema in sé non sarebbe grave, sarebbe una debolezza umana più che comprensibile, se non fosse che una risposta improvvisata e non corretta su, per esempio, la presenza di rifiuti radioattivi in un certo sito o gli effetti dei tetti in amianto sulla salute può avere effetti devastanti.

- **b - Limiti dell’esperto.** Intendo i limiti che comunque un esperto ha, anche quello “ideale” (che avrebbe il coraggio di dire a Domenica In: “scusate ma non sono competente su questo”). In altri termini qui si vuole accennare a un aspetto di carattere più generale rispetto a quello dell’interazione dell’esperto col vasto pubblico, il punto che tocca la possibilità stessa dell’esperto (e dunque della conoscenza scientifica) di affrontare correttamente ed efficacemente i problemi posti dal degrado ambientale e di mettere a disposizione *modelli operativi adeguati*, trasferibili al vasto pubblico come ai decisori.

Questioni:

- su questo mi sento di concordare in larga parte con l'assunto di Luciano Gallino³⁰, cioè che "vi sono ragioni le quali portano a dubitare che almeno in alcune classi di problemi da essa stessa creati la scienza sia attualmente in condizioni tali da poter formulare previsioni e valutazioni attendibili, utili a breve termine per fondare delle politiche tecnologiche orientate a una maggiore razionalità locale e globale." (op. cit., pag. 168).

Le classi di problemi cui si riferisce il nostro autore sono da lui caratterizzate come segue:

- si tratta di sistemi complessi di dimensione planetaria;
- alcuni di tali sistemi hanno un'origine naturale, altri un'origine artificiale, altri sono combinazione inedita di naturalità e artificialità;
- le azioni compiute dall'uomo su questi sistemi sono talora manipolatorie, talora creatrici, talora deliberatamente ricorsive (allorché un'azione si applica ai risultati di un'azione analoga).

Mi sembra ragionevole pensare che le problematiche ambientali ricadono in una o più delle classi di problemi sopra caratterizzate.

Gallino sviluppa l'argomentazione che lo porta a confermare l'assunto di partenza, identificando ostacoli alla formulazione di modelli operativi adeguati dovuti alla complessità intrinseca dei sistemi considerati, nonché ai "disadattamenti" esistenti tra i processi conoscitivi degli attori scientifici e quelli valutativi dei decisori.

Un attributo tra quelli menzionati da Gallino è particolarmente intrigante: quello della *ricorsività*. Una procedura è ricorsiva se è "formulata con un esplicito riferimento a se stessa" (De Mauro, Il dizionario della lingua italiana, Paravia, ed. 2000). La ricorsività, ovvero l'*autoreferenza*, è all'origine di "circoli strani" (o, come li definisce Hofstadter (1979) "strani anelli"): né viziosi né virtuosi, né veri né falsi: *indecidibili*. Si consideri la frase: "questo enunciato è falso". È una frase che dichiara qualcosa di se stessa, e quindi è autoreferenziale o, se si preferisce, ricorsiva. Ebbene, questa frase viola brutalmente la consueta assunzione che vuole gli enunciati suddivisi in veri e falsi: se si prova a pensare che sia vera, immediatamente essa si rovescia forzandoci a pensare che sia falsa.

Ricorsività e indecidibilità sono dunque collegati, ed è questo collegamento che ha permesso a Kurt Gödel di enunciare nel 1931 i celebri teoremi che hanno dimostrato – detto in parole povere – che *tutte le assiomatizzazioni coerenti dell'aritmetica contengono proposizioni indecidibili* (un autentico fulmine a ciel sereno in un contesto che tentava di fare dell'assiomatizzazione della matematica il fondamento di tutto l'edificio della scienza!). I teoremi di Gödel, dal punto di vista della "visione della realtà" (e della capacità dell'uomo di conoscerla), hanno una portata paragonabile alla relatività e alla meccanica quantistica, le grandi costruzioni scientifiche sviluppate a cavallo tra il XIX e XX secolo che hanno radicalmente mutato la *weltanschauung*, fino ad allora baricentrata sulla meccanica newtoniana.

Molti processi in ambiente (es. le dinamiche del clima globale) e in economia (es. le dinamiche del mercato) sono caratterizzati dalla presenza di "strani anelli": questo dovrebbe fare riflettere sulla persistente attitudine "meccanicista" di distribuire a piene mani, in contesti specialistici e non, previsioni attribuendo loro una certezza che non hanno e *non possono avere* per la presenza, appunto, di "strani anelli": pensare che si possa prevedere l'andamento del clima o quello del mercato alla stessa maniera con cui si prevede la traiettoria di un proiettile è

³⁰ Gallino, 2007, vedasi in particolare il capitolo quinto: "Sulla possibilità di costruire modelli operativi adeguati per accrescere la razionalità del *polycymaking* tecnologico".

alla base di questo fraintendimento. Eppure questa attitudine meccanicista mi pare tuttora molto presente anche fra i tecnici, i ricercatori, gli addetti ai lavori, gli specialisti, gli esperti.

Il fatto che a scuola si continui a insegnare fundamentalmente la visione newtoniana del mondo, ignorando o soltanto sfiorando le concezioni più moderne (tranne nei corsi universitari specialistici dove però l'enfasi è sulle tecnicità delle teorie e non sul loro portato culturale), non aiuta, anzi ostacola lo sviluppo di una cultura più attenta alla complessità e meno incline alla visione falsa, banalmente meccanicista, della realtà. Se i nostri giovani non "internalizzano" queste moderne concezioni continueranno a pensare che le previsioni che vengono loro propinate sono oro colato. Ma perché le internalizzino i giovani è necessario che prima vengano internalizzate dalla scuola e dai docenti. C'è molto lavoro da fare.

- **c - Responsabilità.** L'esperto – come anche il decisore – dovrebbe rendere per quanto possibile accessibili le motivazioni che lo inducono a prendere determinate posizioni, a formulare certi giudizi, a dettare talune indicazioni. Il "render conto" (*accountability*) dovrebbe essere connotato all'*habitus* dell'esperto come del decisore.

Questioni:

Si è già discusso in § 1.4 della faticosa relazione tra tecnico e decisore. Il circolo vizioso che si crea può essere rotto da una *interazione autentica e non viziata* tra esperti, decisori e pubblica opinione. Solo in questo caso si possono superare i "disadattamenti" tra:

- la conoscenza scientifica, in sé carente, come si è argomentato sopra, a formulare modelli operativi adeguati basandosi esclusivamente sul proprio bagaglio;
- la valutazione del decisore, che oscilla tra scaricare tutto l'onere della costruzione del modello operativo sul tecnico, e il misconoscerne l'operato affidandosi ai metodi di sempre: "esperienza, fiuto, qualche consulenza, un occhio (o un occhio e mezzo) agli interessi del partito o dell'azienda, un occhio (o mezzo) agli interessi della collettività" (Gallino, op. cit. pag. 191);
- il disincanto della opinione pubblica con sussulti di angoscia (quando presta l'orecchio all'esperto "catastrofista") e di menefreghismo (quando pensa che tanto, qualsiasi cosa si faccia, non cambia niente, e quindi tanto vale...).

Ma una interazione autentica e non viziata implica – ancora una volta! – *un profondo riorientamento culturale dei diversi attori*. I tempi non possono, per forza di cose, essere brevi. Del resto, se mai si comincia... .

3 La pubblica amministrazione e la tutela dell'ambiente

– 3.1 I travagli

La terzietà dei controlli e dell'informazione sullo stato dell'ambiente

"Terzietà" significa essere estraneo rispetto alle parti in causa. Il problema evocato con la terzietà dei controlli e dell'informazione sullo stato dell'ambiente è di vecchia data, sono stati versati fiumi di inchiostro per asserire l'assoluta necessità dell'indipendenza dei controllori dai controllati (con il corollario inevitabile "chi controlla il controllore?").

L'esigenza di terzietà nei controlli e nell'informazione sullo stato dell'ambiente nasce dalla necessità di disporre di informazioni ambientali solide e scientificamente attendibili, al fine di eliminare o quanto meno minimizzare i rischi di dati e informazioni non corrette o, peggio, manipolate strumentalmente. Questa in linea di principio è l'esigenza che, in qualsiasi procedimento che abbia l'ambiente come materia del contendere, esprime la controparte: la quale può essere l'autorità che

valuta le informazioni presentate da un soggetto privato che propone un intervento sul territorio (ad esempio la realizzazione di un impianto industriale), ovvero la popolazione a fronte delle informazioni che l'autorità pubblica fornisce sullo stato dell'ambiente, e così via.

Il rischio di informazioni non corrette o manipolate strumentalmente c'è sempre. La manipolazione dell'informazione si è sempre associata all'esercizio del potere, e oggi nella cosiddetta "società dell'informazione" (uno degli innumerevoli attributi che si danno alla società odierna) credo si possa dire che siamo in presenza di:

- una disponibilità di dati e informazioni immensamente maggiore che nel passato – basta pensare a internet;
- una capacità di usare – correttamente e scorrettamente – dati e informazioni per influenzare e orientare (qualcuno dice "manipolare") la pubblica opinione, anche questa immensamente maggiore che nel passato.

Si è già detto che al giorno d'oggi un discorso si considera fondato se è "basato sull'evidenza" (*evidence based*, cfr. § 1.4), e quindi supportato da dati affidabili organizzati in tabelle, grafici e quant'altro dia solidità a quello che si sostiene.

D'altronde chi ha a che fare con tabelle e grafici conosce in genere a fondo le tecniche per presentare i dati in modo che questi "dicano" una cosa o l'altra: un cambiamento di scala di un grafico fa mutare il fenomeno analizzato da irrisorio a incombente, una carta tematica può far diventare gli oggetti tematizzati tutti simili o tutti diversi, dipende dalle classificazioni adottate nel tematismo, e così via.

Nel caso delle problematiche ambientali c'è un'ulteriore complicazione dovuta al fatto che il dato ambientale frequentemente si presenta molto variabile nello spazio e nel tempo: se io ad esempio misuro l'inquinamento atmosferico a ridosso di una strada trafficata o a qualche centinaio di metri di distanza, ottengo valori drasticamente diversi, e questo mi crea più di un problema per definire in maniera univoca la qualità dell'aria.

Una risposta invocata per risolvere, o quanto meno per smussare, questi nodi è quella della "standardizzazione"; continuando a riferirsi tanto per essere concreti all'inquinamento dell'aria, si tratta di stabilire in maniera univoca con quali modalità si devono misurare le concentrazioni degli inquinanti dell'aria: dove posizionare i punti di prelievo dell'aria, come campionarla, quali metodi usare per determinare la quantità degli inquinanti presenti. Tutte cose che le Direttive europee in materia stabiliscono a valle di un faticoso e lungo processo di concertazione con e tra gli esperti designati dagli Stati membri.

Il problema non è da poco:

- **a)** si parte (concettualmente) decidendo quali inquinanti si vogliono prendere in considerazione;
- **b)** si prosegue fissando per ogni inquinante i valori di concentrazione che si considerano *valori limite*, da non superare al fine di assicurare la tutela della salute umana o di altri "bersagli" come gli ecosistemi o i monumenti, e si intuisce che il concordare sulle *soglie* da adottare come valori limite – soprattutto quelli per la tutela della salute umana – non è affatto banale;
- **c)** si continua fissando le metodiche di campionamento e misura degli inquinanti che si è deciso di considerare, nonché numero e posizionamento sul territorio delle centraline per la misura della qualità dell'aria, e i metodi complementari di valutazione dell'inquinamento atmosferico come l'utilizzo di modelli matematici.

Ogni punto pone grosse questioni: perché considero alcuni inquinanti e non altri? Come decido i valori limite? Dove e come misuro l'inquinamento? Quali modelli utilizzo? Una decisione invece che un'altra porta a concludere che l'aria in una certa zona è inquinata oppure è pulita, e accade più di una volta – per l'aria ma anche per l'acqua e per altre tematiche ambientali – che, preso atto dell'impossibilità

di rispettare un valore limite, lo si modifica innalzandolo³¹. Inutile dire che ogni qualvolta questo accade si scatenano polemiche infinite. Il punto è che il valore limite è frutto di una decisione estremamente complessa in cui si devono mettere a sistema le esigenze di tutela della salute e dell'ambiente (sulla base della migliore conoscenza disponibile) con l'effettiva possibilità di perseguire determinati obiettivi ambientali e con i costi connessi³². Motivo di più, una volta raggiunto l'accordo, per avere soggetti terzi che garantiscano un monitoraggio dell'ambiente pienamente coerente con le modalità che si sono faticosamente messe nero su bianco. Questi soggetti in Italia sono le Agenzie ambientali regionali e delle Province autonome (ARPA/APPA) e, a livello centrale, ISPRA.

La domanda che sorge spontanea è: i *controlli ambientali* si fanno con le stesse modalità in tutte le parti d'Italia, e queste modalità sono coerenti con quelle indicate dall'Europa? La risposta dovrebbe per forza di cose essere molto articolata, qui ci si limiterà a dire che anche su questo *il divario Nord-Sud è evidente*.

La discrezionalità nelle valutazioni ambientali

Al termine "discrezione" sono associabili due significati, a) la facoltà di discernere, l'avvedutezza e b) la piena libertà, l'arbitrio.

Ambedue questi significati hanno a che fare con i processi di valutazione ambientale. Le questioni ambientali sono una faccenda complessa, in una valutazione ambientale è necessario individuare gli elementi e i processi rilevanti e la nostra "razionalità limitata"³³ non ci consente di affrontare con sistematicità ed esaustività i problemi complessi: è necessario un approccio euristico, dove l'esperienza, il buon senso e la capacità di discernimento sono essenziali per individuare le criticità vere tralasciando gli aspetti di minore importanza che appesantirebbero inutilmente la valutazione. D'altra parte una qualsiasi valutazione ambientale, proprio perché discrezionale, ha un margine di arbitrarietà ed è comprensibile che, soprattutto in valutazioni che sottendono robusti interessi economici o politici, sorga il sospetto che questa arbitrarietà sia dovuta anche a fattori "trans-tecnici". Strumenti efficaci per far venire alla luce eventuali arbitrarietà sono la partecipazione e la trasparenza, che sono alla base della *governance* (cfr. § 2.1). Su questo i travagli presso la pubblica amministrazione non sono da poco, e *le resistenze al cambiamento, soprattutto nell'amministrazione centrale, forti* (cfr. Meneguzzo, *La strategia e la governance delle amministrazioni pubbliche*, in Hinna et al., 2006).

Ruolo tecnico e ruolo amministrativo

Il D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300 recante la "Riforma dell'organizzazione del governo, a norma dell'articolo 11 della Legge 15 marzo 1997, n. 59" ha tentato di avviare in Italia un processo di cambiamento che vede tra l'altro la creazione di agenzie dotate di autonomia operativa e gestionale, agenzie intese come strumenti più flessibili e agili rispetto all'amministrazione centrale per quanto concerne una pluralità di funzioni di carattere tecnico-operativo quali monitoraggio e raccolta dati, ricerca e sviluppo, formazione e informazione. Dotate di autonomia rispetto ai ministeri di riferimento per quanto riguarda le scelte operative, il compito delle agenzie è quello di dare supporto tecnico ai ministeri per la realizzazione delle politiche pertinenti. L'ambiente, per tutto quanto si è detto nei capitoli precedenti, sembra un contesto di

³¹ Come quando, preso atto che non era praticabile il perseguimento dei valori limite per il PM₁₀ previsti in Europa a partire dal 2010, questi non sono più contemplati nell'ultima Direttiva sulla qualità dell'aria.

³² Nella letteratura tecnica per riferirsi alla tecnologia per l'abbattimento delle emissioni inquinanti si parla di BAT (*Best Available Technology*), concetto al quale si affianca quello di BATNEC (*Best Available Technology Not Entailing Excessive Cost*) per tener conto delle compatibilità economiche.

³³ *Bounded rationality*: l'espressione si attribuisce al Nobel per l'economia Herbert Simon.

elezione per la creazione di un'agenzia che dia supporto tecnico-scientifico al ministero competente: i temi ambientali sono saturi di aspetti tecnico-scientifici, c'è da raccogliere gestire ed elaborare milioni di dati e renderli fruibili per i decisori e per i vari portatori di interesse, c'è da promuovere ed indirizzare le attività di ricerca e sviluppo in campo ambientale, tutte funzioni, queste, coerenti con un'agenzia. Eppure la creazione in Italia dell'Agenzia per l'ambiente, o per meglio dire di un sistema di Agenzie ambientali, è stato – ed è tuttora – un processo non privo di ostacoli, caratterizzato (anche questo) da oscillazioni, miopie, strabismi (cfr. § 2.2). In particolare si registra un comportamento che oscilla tra la tendenza a riportare all'interno del Ministero dell'ambiente funzioni e competenze affidate all'Agenzia e la tendenza opposta di maggiore valorizzazione e responsabilizzazione dell'Agenzia³⁴. A livello di Regioni/Province autonome il rapporto tra APRA/APPA e Regioni/Province autonome presenta forti eterogeneità anche per quanto riguarda la ripartizione di funzioni. Per quanto riguarda le miopie e gli strabismi, queste sono attribuibili a una cultura che da una parte tende a riprodurre nell'agenzia assetti organizzativi di tipo tradizionale (molto vicini, se non proprio identici, a quelli di tipo ministeriale), e dall'altra spinge per mantenere funzioni tecnico-scientifiche in ambito ministeriale. Come conseguenze (e siamo ancora ai travagli!) si ha da una parte una lentezza dell'Agenzia che rischia di non avere quella rapidità e flessibilità gestionale che le sarebbero indispensabili, e dall'altra vi sono duplicazioni di funzioni tecnico-scientifiche con associate diseconomie.

→ 3.2 Possibili patologie ed effetti connessi

Il rapporto tra organo politico e macchina amministrativa

Nel corso degli anni '90 "... i modi di conduzione delle realtà aziendali operanti nello scenario pubblico hanno subito un cambiamento interessante; il ruolo della direzione politica è stato separato, in misura evidente, dai compiti attribuiti alla macchina amministrativa. Tuttavia non si evidenziano ancora alti risultati. Anche se l'*ingerenza* degli organi politici nella conduzione dell'amministrazione è stata ampiamente ridimensionata o assoggettata a una più precisa regolamentazione, non sono ancora significativi i cambiamenti comportamentali susseguitisi nella gestione delle aziende pubbliche.la presenza più o meno rilevante di organi politici che, spesso, interpretano la "vocazione economica" delle organizzazioni pubbliche in modo troppo personale, hanno concorso ad evidenziare le difficili condizioni in cui operano attualmente le aziende pubbliche" (D'Alessio, 2008, pag. 37-38).

Modelli di management

Il cambiamento organizzativo delle aziende pubbliche è fondamentale per rendere applicabili le nuove disposizioni legislative che nel corso degli anni '90 hanno innovato tutto il settore della pubblica amministrazione. "Nelle aziende pubbliche dove le risorse umane rappresentano il principale motore del cambiamento, è evidente che sono i comportamenti umani³⁵ quelli che possono innovare l'organizzazione produttiva ed offrire più qualificate prestazioni e servizi alle comunità amministrate" (D'Alessio, 2008, pag. 36).

Alla evoluzione del contesto lavorativo nella pubblica amministrazione, da una situazione statica caratterizzata da tecnologie elementari e da processi decisionali relativamente semplici, a una situazione dinamica caratterizzata da tecnologie avanzate e in cui anche i processi produttivi e decisionali si complessificano, spesso

³⁴ Questo comportamento "oscillante" si registra anche in altri ambiti e in altri Paesi (cfr. Meneguzzo, cit., in Hinna et al., 2006).

³⁵ Corsivo mio.

non corrisponde una evoluzione conseguente del modello di *management* adottato, laddove la transizione da una visione autoritaria/paternalistica a una che faccia riferimento a un modello decisionale pluralistico (D'Alessio, 2009) non sembra completamente risolta.

Effetti di questa mancata compiuta transizione verso un modello di *management* più adeguato alla complessità delle situazioni attuali si riscontrano qua e là in perduranti atteggiamenti di espressioni autoritative e orientate all'opacità, se non alla segretezza (Greco, 2007), in un deficit di comunicazione e di collegamento tra gli organi manageriali, in insoddisfazioni motivazionali delle risorse umane (D'Alessio, 2008) a valle di una gestione che sovente non presta sufficiente attenzione alla crescita professionale e al consolidamento delle competenze. È chiaro che le resistenze al cambiamento sono forti. Vi è un modo sopraffino nel nostro Paese di contemperare un cambiamento radicale (quale quello previsto dalle norme emanate nel corso degli anni '90 sulla pubblica amministrazione) con il permanere di costumi e comportamenti radicati e in linea di principio non compatibili con tale cambiamento: l'*elusione*. Sarebbe interessante misurare le energie intellettuali e le risorse economiche messe in campo per sottrarsi abilmente a un cambiamento *reale*, espletando *formalmente* tutti i processi e le procedure previste nell'ambito del nuovo modello organizzativo.

I problemi menzionati sopra sono ben noti e accomunano nel nostro Paese, in misura maggiore o minore e fatti dunque i debiti distinguo, tutta la pubblica amministrazione. Nel caso della gestione dell'ambiente i problemi, se possibile, acquistano una criticità ancora maggiore essendo la tutela dell'ambiente, come visto nei capitoli precedenti, fortemente connotata da caratteri quali interconnessione, dinamicità, elevata valenza tecnico-scientifica, complessità, tutti elementi che rendono indispensabile una gestione che "sviluppa la partecipazione alle decisioni dei collaboratori ed assegna ai diversi livelli precise e definite responsabilità manageriali" (D'Alessio, 2009).

– 3.3 Le radici storico-culturali delle patologie e i punti di forza (nonostante tutto)

Senza avere alcuna pretesa di sviscerare il tema in tutta la sua ponderosa articolazione, mi sembra utile a questo punto sottolineare che le patologie descritte sopra hanno radici storiche lontane (cfr. § 2.2), e sono state catalizzate nei tempi recenti – in particolare nel secondo dopoguerra – da processi politici non alieni da una gestione clientelare del consenso, che particolarmente nel Centro-Sud hanno visto nella pubblica amministrazione una "camera di compensazione", parallelamente alla massiccia emigrazione verso il Nord industrializzato, delle colossali dinamiche di abbandono delle aree rurali marginali che si sono messe in moto nell'Italia di quegli anni.

"Gli occupati in agricoltura, che sono più di 8 milioni nel 1954, si sono ridotti a 5 milioni dieci anni dopo, e scenderanno sino a ridursi a 1 milione e mezzo nel 1995. Colossali spostamenti di popolazione mutano inoltre il volto del Paese: dal 1951 al 1970 i trasferimenti da un Comune all'altro sono 25 milioni, e 10 milioni quelli da una Regione all'altra" (Crainz, 2000, pag. 38); "... solo tra il 1958 e il 1963 i meridionali che si trasferiscono al Centro-Nord sono circa un milione. I flussi conoscono direttrici articolate e complesse. Fra le mete principali vi sono le Province di Milano (+589.000 abitanti nel 1951-61), Torino e Roma (che conoscono nello stesso periodo un aumento di poco inferiore alle 400.000 unità), e poi Genova, Firenze e Bologna" (Crainz, 2000, pag. 41-42).

Le vicende storiche italiane remote e recenti, tra cui le diffuse pratiche di clientelismo e corruzione che hanno segnato la storia della nostra repubblica (cfr. per es. Crainz, 2000) e che per attuarsi hanno bisogno di "discrezione", opacità, segretezza, non hanno favorito lo sviluppo di una cultura aperta alla partecipazione, alla trasparenza, alla responsabilità (*accountability*, il dover rendere conto!). Tutto questo con

l'aggravante, nel Meridione, di mafia, 'ndrangheta e camorra, fenomeni di illegalità organizzata che ingessano letteralmente il tessuto sociale e culturale di quelle aree. Come ha affermato Giancarlo Maria Bregantini³⁶ bisogna distinguere tra *mafia* – l'aspetto militare, operativo, violento del problema (i mafiosi rimangono comunque una piccola minoranza rispetto al resto della popolazione civile) – e *mafiosità*, cioè la mentalità che per forza di cose si diffonde anche fra la gente onesta in un contesto condizionato dalla malavita organizzata. Dunque, ancora una volta, un atteggiamento mentale diffuso che è agli antipodi di una cultura della partecipazione, della trasparenza, della responsabilità. Le considerazioni brevemente fatte sopra servono per dare in qualche modo plausibilità all'assunto di una *mentalità nel nostro Paese* (pur con i dovuti distinguo da contesto a contesto e da zona a zona), ovvero un modo di considerare le cose, di reagire, di ragionare, di intendere la realtà dei fatti e le relazioni con le altre persone, che fa molta fatica a compatibilizzarsi con i modelli organizzativi proposti per la pubblica amministrazione nel corso degli anni '90. Gli esiti sono quelli già accennati, e cioè una diffusa pratica *elusiva* nei riguardi dei processi di modernizzazione della pubblica amministrazione con in particolare la presenza di un "doppio binario", da una parte l'*espletamento formale* dei processi e procedimenti previsti dalla normativa, dall'altra la *gestione reale*. Nel caso della tutela dell'ambiente e del territorio la gestione reale, dovendo confrontarsi con istanze di elevata complessità (molte delle quali vanno lavorate anche su tavoli internazionali), tende a valorizzare i *punti di forza* che comunque sono presenti in maniera diffusa nella pubblica amministrazione, e in particolare le doti di flessibilità e di adattabilità – in una parola "l'arte di arrangiarsi" – che se si vuole costituiscono l'altra faccia della medaglia di una cultura poco incline alla programmazione e al controllo, insieme alla "chiamata alle armi" delle *eccellenze individuali* (spesso presenti in numero molto maggiore di quello che si potrebbe immaginare) che vengono coinvolte allorché bisogna risolvere un problema in tempi rapidi, e poi magari "rimesse a riposo" in attesa di una nuova emergenza. Il paradosso è che frequentemente le risposte italiane basate sull'arte di arrangiarsi e sulle eccellenze individuali sono di ottimo livello pur in presenza di gravi carenze nella pianificazione e nella programmazione delle attività, al punto che viene da chiedersi quale sarebbe il livello se si coniugassero flessibilità ed eccellenze individuali con capacità di pianificare e di "fare squadra".

– 3.4 La terapia (considerazioni sparse senza pretese di sistematicità)

Gli studiosi che da anni tengono sotto osservazione la pubblica amministrazione in Italia (cfr. per es. Borgonovi, 2007 e 2008; D'Alessio, 2008; Hinna et al., 2006; Meneguzzo et al., 2006) concordano sul problema della diffusa e crescente demotivazione delle risorse umane, che sembra essersi acuita a valle della normativa degli anni '90 che recepisce in Italia i principi del *New Public Management*. Senza avere alcuna pretesa di dire alcunché di definitivo su un problema così complicato, forse le brevi considerazioni di carattere storico svolte sopra possono essere di qualche ausilio nel dare qualche indicazione.

La pubblica amministrazione, per come si è sviluppata fino agli anni '90 (e anche dopo, ma in maniera progressivamente residuale), è stata anche, come detto, una camera di compensazione – soprattutto in alcune aree del Paese – delle profonde modificazioni della società del secondo dopoguerra, in particolare il massiccio abbandono delle campagne ed il concomitante aumento della scolarizzazione, venendo al contempo utilizzata come strumento di gestione clientelare del consenso.

³⁶ Vescovo della diocesi di Gerace-Locri dal 1994 al 2007 e noto per la sua dura opposizione alla 'ndrangheta, in *Intervista a Giancarlo Maria Bregantini* di D. Bova e V.V. Alberti, *Sintesi Dialettica*, 28 marzo 2008.

È chiaro che gli approcci orientati al *New Public Management*, avviati nei primi anni '90 e poi proseguiti se possibile con maggior determinazione a seguito della crisi economico-finanziaria del 1993, con l'introduzione diffusa del principio della riduzione del personale (*downsizing*) e dell'innalzamento dei margini di efficienza, hanno fatto in qualche modo "saltare il patto" tacitamente sottoscritto in precedenza. Probabilmente in molte realtà dell'amministrazione pubblica il cambiamento è stato percepito sfavorevolmente sia dai vertici aziendali che da ampie fasce del personale e di conseguenza a prevalere è stato il processo *elusivo* (cfr. § 3.3) più che quello realmente *innovativo*, particolarmente in quei contesti in cui la "memoria" del patto precedente era ancora molto viva, e i nuovi provvedimenti venivano percepiti come punitivi. Inoltre, occorrerebbe accertare fino a che punto il cambio di paradigma della pubblica amministrazione sia stato accompagnato da una *capillare campagna di informazione e formazione prima, durante e dopo l'approvazione delle norme*, da un conseguente processo dialogico che contribuisse a far percepire la riforma *più condivisa e meno imposta*, originata da motivi interni all'amministrazione più che *esterni*.

Tutto questo potrebbe forse fornire elementi esplicativi sul perché in ampie fasce dell'amministrazione pubblica, soprattutto in quella centrale – fatti al solito i debiti doverosi distinguo –, la riforma degli anni '90 non sia stata digerita né dalla "vecchia guardia", che la rifiuta perché è una visione agli antipodi della situazione precedente, né dai "nuovi" ai quali – forse talvolta strumentalmente – non vengono forniti gli adeguati strumenti di lettura dell'intero contesto che permetta loro di "fare propria" la nuova visione della pubblica amministrazione, che invece subiscono, finendo dopo qualche tempo inevitabilmente per assimilare la visione della vecchia guardia³⁷. In tutto questo è probabile che un ruolo non secondario l'abbia giocato il permanere di una visione, peraltro molto diffusa anche nel privato e anche in altri Paesi, di tipo meccanicista del management che vede l'azienda "...come uno strumento ben congegnato che serve a raggiungere scopi precisi e, di conseguenza, quando cercano di cambiare il progetto alla base dell'azienda, si attendono un certo tipo di cambiamento, preciso e quantificabile, dell'intera struttura. Sennonché, la struttura da loro progettata si interseca sempre con gli individui e le comunità che fanno parte dell'organizzazione, per i quali il cambiamento non è qualcosa che possa essere progettato a tavolino. Accade spesso di sentire che, all'interno delle organizzazioni, le persone si oppongono al cambiamento. In realtà, *le persone non si oppongono al cambiamento in quanto tale, ma piuttosto al fatto che questo cambiamento venga loro imposto*³⁸" (Capra, 2002, pag. 154-155 dell'edizione italiana).

La scarsa attenzione all'elemento umano e, quindi, il prevalere di una visione meccanicista, costituisce una criticità particolarmente grave. È necessario passare a una visione che definirei organicista, sulla base della quale "... potremo iniziare a progettare dei processi efficaci di trasformazione delle organizzazioni che rispecchino l'adattabilità, la diversità e la creatività della vita" (Capra, 2002, cit., pag. 155).

Il punto è che *non è facile passare operativamente, nel concreto, da una versione meccanicista a una organicista*. Il paradigma meccanicista formulato da ingegneri del calibro di Descartes e Newton nel XVII secolo ha dominato il nostro orizzonte culturale per centinaia di anni. "La concezione per la quale l'universo è un meccanismo composto da elementi costitutivi semplici ha determinato il nostro modo di percepire la natura, l'organismo umano, la società e, quindi, anche le organizzazioni economiche. Le prime teorie meccanicistiche del *management* sono state le teorie manageriali dell'inizio del Ventesimo secolo, nelle quali le organizzazioni erano pensate come

³⁷ Il *qualche tempo* varia in funzione delle capacità di resistenza dei singoli, i quali però prima o poi capitano: è il prevalere di quello che viene denominato "pensiero di gruppo", la pressione a conformarsi (Kets de Vries, 1999).

³⁸ Corsivo mio.

assemblaggio di parti ... che venivano a unirsi l'una all'altra secondo uno schema ben preciso, attraverso linee di comando e di comunicazione ben definite." (Capra, 2002, cit., pag. 161). D'altra parte "... Se guardiamo il contrasto fra queste due metafore – la macchina contro l'essere vivente –, capiamo subito perché quello stile di management che si ispira alla metafora della macchina incontri poi dei problemi quando si tratta di affrontare il cambiamento nelle organizzazioni. L'esigenza di progettare ogni tipo di cambiamento a livello manageriale per poi imporlo dall'alto tende infatti a generare una certa rigidità burocratica: la metafora della macchina non lascia spazio all'adattamento flessibile, all'apprendimento e all'evoluzione, ed è chiaro come le organizzazioni gestite secondo una visione strettamente meccanicistica non possano sopravvivere nell'ambiente economico moderno – estremamente complesso, immerso in rapide trasformazioni e caratterizzato dal primato della conoscenza." (Capra, 2002, cit., pag. 161-162).

Qualche commento alle citazioni riportate sopra

- l'approccio organicista presta attenzione all'individuo e al suo comportamento, nella consapevolezza che il comportamento sul lavoro dipende dalle motivazioni, dalle competenze e dal contesto organizzativo in cui si è inseriti;
- l'attenzione all'adattamento flessibile, all'apprendimento e all'evoluzione è tanto più importante quanto più i compiti che caratterizzano l'amministrazione sono complessi, non ripetitivi e intrisi di elementi tecnico-scientifici, come tipicamente sono quelli di un'amministrazione che si occupa di ricerca e/o protezione dell'ambiente;
- non va comunque dimenticato che in qualsiasi amministrazione pubblica, anche in quella caratterizzata da compiti di altissima complessità e intensità di conoscenza, esiste uno "zoccolo duro" di compiti ripetitivi e piuttosto semplici: sono i compiti che scandiscono le attività quotidiane e la cui mancata o imperfetta esecuzione compromette il buon funzionamento dell'intera organizzazione, rendendo più problematico o addirittura impossibile la realizzazione dei compiti più complessi. Allorché questi compiti "di basso livello" vengono trascurati ne consegue che, non funzionando lo "zoccolo duro" dell'organizzazione, se ne compromette l'intero funzionamento; questo è tanto più vero nell'amministrazione pubblica, che deve assicurare l'assolvimento dei compiti ai quali è chiamata con criteri di razionalità e imparzialità: bisogna sempre avere ben chiara la distinzione tra *burocrazia*, ovvero lo svolgimento di attività nel pieno rispetto dei regolamenti, elemento essenziale e imprescindibile del buon funzionamento della pubblica amministrazione, e *burocratismo*, ovvero la degenerazione della burocrazia che ingenera macchinosità e disservizi;
- infine è necessario operare una distinzione tra: (a) il *compito* da eseguire che può essere semplice e ripetitivo, e quindi meccanico, oppure complesso, ad alta intensità di conoscenza e poco standardizzabile: è chiaro che per compiti semplici e ripetitivi l'approccio meccanicista è quello giusto, mentre è totalmente inadeguato per compiti complessi; (b) l'*elemento umano*, che non può in nessun caso essere trattato come una macchina ma necessita sempre di una attenta considerazione di motivazioni e competenze, e dunque l'approccio organicista è *sempre e solo* quello corretto, soprattutto in momenti di cambiamento.

Una *mentalità storicamente poco incline a evolvere verso comportamenti più competitivi e trasparenti* insieme a una *visione prevalentemente meccanicista delle dinamiche manageriali* (in particolar modo in rapporto alle risorse umane) sono i due fattori che, insieme, potrebbero spiegare in buona parte i fenomeni degenerativi che affliggono la nostra pubblica amministrazione. In tal caso, una strategia con qualche probabilità di successo deve partire dall'aggregare proprio questi due fattori: facile a dirsi

ma difficilissimo a farsi, soprattutto se si pretende di realizzare il tutto in poco tempo. Relativamente alla visione meccanicista – uno dei due fattori menzionati sopra – si può tentare di superarla tramite i processi di aggiornamento e di formazione, in pratica dando maggiore impulso alle attività promosse da soggetti come le Università, i Centri di Ricerca e i Centri di Formazione (es. il FORMEZ). Non mi pare che su questo manchino le competenze in Italia. Forse si può migliorare la sinergia tra i diversi attori per rendere più capillare e omogeneo ed anche più convincente e attrattivo il processo di aggiornamento e di formazione, al fine di evitare il rischio di soggetti – o di gruppi – “iper-formati” accanto a soggetti e gruppi ancora carenti da questo punto di vista³⁹. E poi occorre uno *specifico sforzo nei confronti dell'amministrazione centrale*, che – come peraltro è ben noto – sembra essere quella più aliena e restia ai processi di modernizzazione. Intensificare il processo di aggiornamento culturale *sia dei vertici aziendali che del personale* nell'amministrazione, orientare alla motivazione e responsabilizzazione dei collaboratori, nonché alla gestione delle differenze: forse un progetto del genere, *focalizzato sull'amministrazione centrale*, sarebbe una sfida interessante. Per quanto attiene alle resistenze culturali al cambiamento, il discorso è più complicato in quanto in gioco non c'è la sola pubblica amministrazione, ma l'intero tessuto sociale e culturale che deve essere rimesso in discussione (cfr. § 3.3). C'è da dire che i due fattori – *mentalità poco incline a competitività e trasparenza*, e *visione meccanicista delle dinamiche manageriali* – non sono indipendenti: è ragionevole pensare che *un'attività efficace di aggiornamento e formazione contribuisca anche ad abbattere le barriere culturali al cambiamento*, per quanto – soprattutto in alcuni contesti – rischia di essere una goccia nel mare.

Conclusioni

In questo scritto ho sostenuto, cercando di argomentarlo, il seguente assunto: sia nello studio delle tematiche ambientali (cfr. § 1.2 e § 1.4) che nelle strategie e tecniche di *management* nella pubblica amministrazione (cfr. § 1.3, § 2.1 e § 3.4) le visioni più avanzate *mettono in mora il tradizionale approccio meccanicista* che sembra essere alla base di forti distorsioni sia sotto il profilo conoscitivo che organizzativo e gestionale.

È interessante notare come nel corso degli ultimi decenni vi sia stata una convergenza nell'esigenza di superare la visione meccanicista da più parti, sia nelle scienze della natura che nelle scienze dell'amministrazione (come si è visto), e anche in quelle cognitive e comportamentali la tendenza sembra analoga⁴⁰: pare proprio che si siano verificate le condizioni per un “cambio di paradigma” (cfr. anche Cini, 2006)⁴¹. D'altra parte nella visione e nel sentire comune il “paradigma meccanicista” è quello tuttora più diffuso, a scuola si continua a insegnare prevalentemente

³⁹ In questo caso il detto “piove sul bagnato” è pertinente: quello che di norma accade è che chi è più formato tende, proprio perché più consapevole, a migliorare costantemente la sua formazione, mentre chi non è formato manifesta una serie di inerzie, di sfiducia e di insofferenza nei riguardi di qualsiasi stimolo alla formazione e all'aggiornamento; il risultato netto è che la distanza tra questi due gruppi continua ad aumentare.

⁴⁰ Cfr. per esempio Damasio, 1994 e Oliverio, 2009.

⁴¹ È bene precisare, per evitare fraintendimenti, che l'affermarsi di un nuovo paradigma non implica la negazione o la totale cancellazione di quello precedente, ma più pragmaticamente l'inglobamento del precedente in una visione più ampia; un esempio calzante in cui l'approccio meccanicista mantiene la sua validità sono i compiti standardizzati che costituiscono lo “zoccolo duro” di qualsiasi burocrazia (cfr. § 3.4): in questo caso l'approccio meccanicista è quanto vi è di meglio, e non c'è motivo di delegittimarlo. Il punto che si cerca di sostenere in questo scritto è che se poi si esagera, affrontando qualsiasi problema con l'ottica meccanicista (in particolare le relazioni con l'elemento umano), allora sono dolori.

questo paradigma e la persona “di media cultura” continua ad esserne imbevuta⁴². Inoltre il trionfo della tecnologia – che si basa in gran parte ancora sull’approccio meccanicista – e la sua crescente pervasività non aiutano a metterlo in discussione: non v’è dubbio che questo paradigma abbia avuto uno straordinario successo nel mettere in campo conoscenze e strumenti capaci di plasmare la realtà e utilizzare le risorse naturali, e per di più si continua a scambiare tutto questo per progresso scientifico – mentre invece si tratta di progresso tecnologico⁴³ – e le visioni più avanzate (che sono, mi preme sottolineare, quelle scientificamente più corrette) sono ancora patrimonio di una minoranza o, peggio, sono oggetto di travisamento da parte di gruppi con visioni più o meno radicali.

Tornando al tema specifico dell’ambiente e della pubblica amministrazione, nella quotidianità *la visione meccanicista prevale ampiamente sia negli approcci di studio dell’ambiente sia nelle strutture organizzative delle amministrazioni*. Che fare?

La pubblica amministrazione può risolvere da sola i problemi della pubblica amministrazione? Sembrerebbe di no, anche sulla base delle considerazioni svolte sopra: la pubblica amministrazione è un pezzo, peraltro di dimensioni non irrilevanti e con grandi differenziazioni al suo interno, della società civile, di conseguenza le sue dinamiche non possono considerarsi artificiosamente separate rispetto a tutto il resto. Certo l’impressione è quella di assistere a un crescente *analfabetismo amministrativo*, non si sa in che misura “spontaneo” o frutto di processi più o meno consapevolmente messi in moto da chi della conoscenza profonda, ma esclusiva e non condivisa, della macchina amministrativa e delle sue regole, ne fa una questione di potere (un’espressione pertinente molto usata è “in amministrazione si può fare tutto, basta preparare e mettere bene in fila le carte”, ma questo solo a patto che “gli altri” non sappiano).

D’altra parte, anzi a maggior ragione sulla base delle considerazioni appena fatte, è indispensabile che la pubblica amministrazione metta in campo tutto il possibile per contribuire al processo della sua modernizzazione. Ora, è chiaro che *la norma da sola non basta, e che è il cambiamento culturale che migliora le prestazioni dell’amministrazione*. In particolare è necessario superare l’approccio meccanicista e andare verso un approccio organicista del *management* e questo – lo abbiamo già detto – va sottolineato soprattutto per l’amministrazione centrale che sembra essere quella culturalmente più arretrata a fronte di realtà regionali e locali – soprattutto nel Centro-Nord – nettamente più avanzate.

A tale proposito (cfr. § 3.4) *un progetto (fatto come si deve) di aggiornamento e formazione sia dei vertici aziendali che del personale, focalizzato su tutta l’amministrazione centrale* potrebbe essere una sfida di grande interesse⁴⁴.

Del resto è chiaro che questo non è sufficiente ad assicurare il cambiamento e la modernizzazione; si è già detto, per quanto sommariamente, degli ostacoli e delle inerzie, e soprattutto delle *elusioni* che si frappongono a un percorso virtuoso, autenticamente innovativo. A questo punto può essere utile chiedersi: al di là delle naturali resistenze al cambiamento proprie degli esseri umani e delle relative organizzazioni (cfr. per esempio Kets de Vries, 1999), cosa rende così difficile

⁴² Niente di strano: nel Sei-Settecento e fino a tutto l’Ottocento amplissimi strati della popolazione, anche tra quelli più acculturati, erano totalmente alieni dalla nuova visione scientifica avviata da Galileo e Newton, e sappiamo quanta fatica e quanto “lacrime e sangue” è costato l’affermarsi dei paradigmi illuministici e positivisticici nella società e nella cultura corrente.

⁴³ Il rapporto tra progresso scientifico e progresso tecnologico è complicato: la teoria della relatività generale ha niente a che fare con la tecnologia (finora), e la meccanica quantistica poco. La tecnologia, l’innovazione tecnologica e la sua straordinaria diffusione mi pare avvengano ancora prevalentemente all’interno di uno stesso paradigma, che è quello meccanicista. E poi bisogna distinguere tra *progresso tecnologico* e *diffusione* della tecnologia: l’invasione dei telefoni cellulari o dei veicoli a motore in Cina e in India ha a che fare più con la diffusione e meno con il progresso della tecnologia.

⁴⁴ Magari un progetto del genere è già in cantiere, in questo caso sarebbe un’ottima notizia.

il cambiamento nella pubblica amministrazione, a fronte delle conclamate e unanimi esigenze di modernizzazione?

Ora, è evidente che un cambiamento avviene e si mantiene nel tempo se le forze che lo innescano prevalgono su quelle che vi si oppongono e se la spinta propulsiva si mantiene nel tempo. In questa ottica è opportuna la domanda: *chi vincerebbe e chi perderebbe se si cambiasse realmente?* Proseguendo nel ragionamento, infatti, il non riuscire a cambiare potrebbe essere dovuto alla circostanza che chi percepisce una perdita nel cambiamento sopravanza (in numerosità o in forza) chi il cambiamento lo auspica. E poiché questa opposizione al cambiamento si ha *nonostante la diffusa e crescente demotivazione*, è verosimile che il dipendente pubblico pensi che, nonostante si stia già male, *le cose se cambiano possono andare solo peggio*⁴⁵. In poche parole, *c'è un'enorme crisi di fiducia, che si traduce da una parte nella diffusa pratica dei comportamenti elusivi, e dall'altra in un aumento della litigiosità e della conflittualità* (spesso "a prescindere").

La fiducia è cosa seria e delicata e non la si ricostituisce facilmente. Volendo cercare di essere concreti, immaginiamo cosa si potrebbe fare nella quotidianità.

Per esperienza sono portato ad affermare che una grossa quota di mancanza di fiducia deriva dalla *mancanza di senso di quello che quotidianamente si fa*: il leader è "troppo occupato" per "perdere tempo" e spiegare al personale la strategia o anche solo il significato di una singola azione (stare a sentire le eventuali osservazioni dei collaboratori poi neanche a parlarne!), per cui spesso il dipendente diviene un mero esecutore di ordini dei quali però gli sfugge la logica complessiva (approccio meccanicistico!): il risultato è che non c'è coerenza tra obiettivi personali e obiettivi collettivi, e in queste condizioni è difficile trovare senso nel lavoro che si fa. L'apoftegma in uso per questa fattispecie è spesso: "io attacco l'asino dove vuole il padrone".

Certo una interlocuzione assidua e costante con i propri collaboratori costa fatica, mettere in conto di dover rivedere una strategia perché un collaboratore ti fa capire che messa così è sbagliata può procurare qualche mal di pancia, ma la sfida si gioca anche su questo piano.

E poi c'è un altro problema non da poco, questa volta *verso l'alto*: che fare se il mio superiore ha una visione – nelle strategie, negli obiettivi, nel *management* – differente dalla mia? E cosa fare se non è disponibile a discuterne, cosa frequente in un contesto tuttora intriso di una visione manageriale di tipo tradizionale?

In questi casi la faccenda è piuttosto complicata; laddove ci sono diversità culturali profonde che si traducono in visioni radicalmente diverse, si mette in moto un processo di confronto, a volte anche aspro, i cui esiti sono oggettivamente imprevedibili: fra quelli possibili, c'è concretamente il rischio di *adeguarsi meccanicamente alle esigenze sovraordinate senza una reale adesione*, con conseguenze negative che inevitabilmente si ripercuotono sui collaboratori, e che in generale non giovano all'ammodernamento dell'amministrazione – d'altra parte all'origine c'è la comprensibile esigenza di dover comunque "sopravvivere" in attesa di "tempi migliori".

In queste evenienze (che sicuramente sono fra le più critiche) se, per avventura, si inserisce nella dinamica in atto un processo di riflessione – che deve irrinunciabilmente coinvolgere anche il *top management* – che comporti una qualche possibilità di dialogo su basi nuove, ciò potrebbe favorire la possibilità di trovare modalità di convivenza meno conflittuali e più collaborative. Certo questo è facile a dirsi, complicatissimo a farsi: non è difficile intuire che in genere l'alto dirigente

⁴⁵ Cfr. le reazioni diffusamente negative dei pubblici dipendenti all'emanazione della Legge 15/2009 nota come "riforma Brunetta".

pubblico, per il ruolo che ricopre e per il contesto che lo circonda e ne sostiene ruolo e funzioni – senza contare gli aspetti anagrafici – , è costitutivamente restio a intraprendere percorsi che in qualche modo mettono in discussione categorie che lo hanno accompagnato lungo tutto un *iter* professionale, per cui qualsiasi tentativo di cambiamento lo trova sulla difensiva.

Questo atteggiamento difensivo trova linfa nella già evocata *crisi di fiducia*, che porta ad atteggiamenti fondamentalmente conservativi o elusivi, e che appare manifestarsi anche nei rapporti tra organi politici e *top management*, laddove i tentativi di intervento degli organi politici nella conduzione dell'amministrazione portano, nelle dinamiche conflittuali con i dirigenti apicali che talora si verificano, a situazioni di stallo che si perpetuano nel tempo, con conseguenze nefaste per il buon governo della cosa pubblica. In tali evenienze il rischio concreto è che energie e intelligenze vengano impegnate non per fare buon governo o buona amministrazione, ma per condurre interminabili battaglie costellate da ricorsi e controricorsi che impegnano senza sosta la giustizia amministrativa (senza contare gli oneri finanziari a carico della collettività che spesso ne conseguono). Sono, questi, problemi che stanno veramente sopra le capacità e le (buone) volontà di una singola amministrazione o di un singolo dirigente, e che ancora una volta interessano l'intero sistema.

Con tutto ciò, credo sia importante in chiusura ribadire che la tematica ambientale, per tutti i motivi che si è cercato – talora solo di sfuggita – di enucleare in questo scritto, costituisce un contesto di elezione per tentare di sperimentare e progressivamente mettere in atto i processi di innovazione e ammodernamento della pubblica amministrazione: l'elevato contenuto tecnico-scientifico delle problematiche ambientali, il forte coinvolgimento della pubblica opinione e dei diversi portatori di interesse, la trasversalità rispetto alle politiche di settore, la necessità di integrazione tra amministrazioni differenti – si pensi agli impatti interregionali e transfrontalieri –, tutto questo rende veramente la tematica ambientale un contesto in cui gli approcci innovativi di gestione possono esplicitare tutte le loro potenzialità. Certo i tempi possono essere – anzi saranno sicuramente – non brevi, vanno messe nel conto battute di arresto e retromarce, ma le dinamiche che ci sovrastano non credo offrano alternative praticabili al cambiamento: chi continua pervicacemente ed elusivamente a nuotare nell'acqua stantia dello *staus quo* è in realtà un miope che danneggia se stesso e i propri figli.



BIBLIOGRAFIA

- Amato G., 2006. *Forme di Stato e forme di governo*. Il Mulino.
- Bassolino A., 1996. *La repubblica delle città*. Donzelli Editore.
- Bobbio L., 2006. *Dilemmi della democrazia partecipativa*. In "Democrazia e diritto", Anno 2006, Fascicolo 4, Franco Angeli Editore.
- Borgonovi E., 2007. *Correggere lo strabismo delle analisi sul settore pubblico*. Azienda Pubblica 2.2007, pag. 193-198.
- Borgonovi E., 2008. *Governo e pubblica amministrazione*. Azienda Pubblica 1.2008, pag. 5-8.
- Capra F., 1975. *Il Tao della fisica*. 1ª edizione italiana gli Adelphi: giugno 1989.
- Capra F., 2002. *La scienza della vita, in particolare il Capitolo 4: Vita e leadership nelle organizzazioni*. 1ª edizione italiana BUR Scienza: aprile 2004.
- CCE, 2001. *La governance europea. Un libro bianco*. Commissione delle Comunità europee, COM(2001) 428 definitivo/2.
- Cini M., 2006. *Il supermarket di Prometeo. La scienza nell'era dell'economia della conoscenza*. Codice edizioni.
- CNR ISAC, 2009. *Clima, cambiamenti climatici e loro impatto sul territorio nazionale*. Quaderni dell'ISAC, Volume I.
- Cohen J. and Stewart I., 1994. *The collapse of chaos. Discovery simplicity in a complex world*. Viking.
- Crainz G., 2000. *L'Italia Repubblicana*. Giunti.
- D'Alessio L., 2008. *Le aziende pubbliche. Management, Programmazione, Controllo*, Volume I: Stato, Regioni, Enti Locali, Enti Previdenziali. Liguori Editore.
- D'Alessio L., 2009. *Modelli di direzione*. Lezione al Master MIMAP, 20 feb. 2009. Presentazione power point.
- Damasio A.R., 1994. *L'errore di Cartesio. Emozione, ragione e cervello umano*. 1ª edizione italiana ADELPHI 1995.
- Dunn J., 2005. *Setting the People Free: The Story of Democracy*. Titolo dell'edizione italiana: *Il mito degli uguali. La lunga storia della democrazia*. Università Bocconi Editore, 2006.
- Funtowicz S., 2007. *Dalla dimostrazione competente alla partecipazione estesa*. In "BIOTECNOCRAZIA – Informazione scientifica, agricoltura e processi decisionali". A cura di: Carlo Modonesi, Gianni Tamino, Ivan Verga – Fondazione Diritti Genetici. Baldini Castoldi Dalai Editore, Milano 2007.
- Galison P., 2003. *Gli orologi di Einstein, le mappe di Poincaré*. Ed. italiana Raffaello Cortina Editore, 2004.
- Gallino L., 2007. *Tecnologia e democrazia. Conoscenze tecniche e scientifiche come beni pubblici*. Einaudi.
- Greco N., 2007. *Costituzione e regolazione. Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*. Il Mulino.
- Hinna L., Meneguzzo M., Mussari R., Decastri M., 2006. *Economia delle aziende pubbliche*. McGraw-Hill.
- Hofstadter D.R., 1979. *Gödel, Escher, Bach: un'Eterna Ghirlanda Brillante*. Ed. Italiana Adelphi, 1984.
- Kets de Vries M.F.R., 1999. *Struggling with the Demon: Essays on Individual and Organizational Irrationality*. Titolo dell'edizione italiana: *L'organizzazione irrazionale – La dimensione nascosta dei comportamenti organizzativi*. Raffaello Cortina Editore, 2001.
- La Camera F., 2009. *Dal concetto di sviluppo sostenibile alle procedure di valutazione ambientale*. Corso ISPRA di formazione VIA e VAS – Evento introduttivo, 10 e 11 novembre 2009. Presentazione Power Point.
- Laniado E., 2009. *Aspetti metodologici*. Corso ISPRA di formazione VIA e VAS – Evento introduttivo, 10 e 11 novembre 2009. Presentazione Power Point.
- Lukacs J., 2005. *Democrazia e populismo*. 1ª edizione italiana Longanesi, 2006.
- Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J., Behrens III W.W., 1972. *The Limits to Growth*. A Potomac Associates Book.
- Meneguzzo M., Cepiku D. e De Filippo E. (a cura di), 2006. *Managerialità, innovazione e governance nella pubblica amministrazione*. ARACNE editrice.
- Oliverio A., 2009. *La vita nascosta del cervello*. Giunti.
- Parsi V.E., 1996. *Democrazia degli interessi*. In "Impresa e Stato" n. 36, 1996.
- Ruffolo G., 2009. *Un paese troppo lungo. L'unità nazionale in pericolo*. Einaudi.
- The Economist, 2009. *Getting warmer. A special report on climate change and the carbon economy*. The Economist, December 5th-11th 2009.
- Thom R., 1980. *Stabilità strutturale e morfogenesi. Saggio di una teoria generale dei modelli*. Giulio Einaudi editore. Edizione italiana (la prima edizione francese è del 1972).
- Vittadini M.R., 2009. *Obiettivi, funzioni e strumenti della VAS*. Corso ISPRA di formazione VIA e VAS – Evento introduttivo, 10 e 11 novembre 2009. Presentazione Power Point.
- WCED, 1987. *Our Common Future*, The World Commission on Environment and Development.