

Fabio Minucci

L'evoluzione del governo del territorio e dell'ambiente

Dalla logica dei comandi alle logiche condivise

FABIO MINUCCI

L'EVOLUZIONE
DEL GOVERNO
DEL TERRITORIO
E DELL'AMBIENTE

Dalla logica dei comandi alle logiche condivise



Indice

UTET Libreria – Torino
www.utetlibreria.it

© 2005 Istituto Geografico De Agostini SpA, Novara

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4, della legge 22 aprile 1941 n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000. Le riproduzioni per uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata dall'Associazione Italiana per i Diritti di Riproduzione delle Opere dell'ingegno (AIDRO), via delle Erbe 2 - 20121 Milano. Telefax 02/809506, e-mail aidro@iol.it.

Impaginazione grafica: Oldoni Grafica Editoriale, Milano

Finito di stampare nel mese di febbraio 2005 dalla Stampatre, Torino, per conto della UTET Libreria

Ristampe:	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	2005		2006		2007		2008		2009	

IX	PREFAZIONE (<i>Roberto Gambino</i>)
	PARTE PRIMA L'evoluzione dell'economia e dei modelli di governo dello sviluppo
5	CAPITOLO 1 - Un mondo in rapida evoluzione
10	CAPITOLO 2 - L'economia della globalizzazione
20	CAPITOLO 3 - La città della globalizzazione
24	3.1 La riorganizzazione della città globale
27	CAPITOLO 4 - Dal governo alla governance dello sviluppo
31	4.1 Il ruolo dell'Unione Europea
34	4.2 L'evoluzione del modello italiano tra conservazione e spinte riformatrici
45	CAPITOLO 5 - L'ambiente come risorsa
46	5.1 L'ambiente come problema mondiale
49	5.2 Il ruolo dell'Unione Europea nelle politiche ambientali
54	5.3 L'evoluzione delle politiche ambientali in Italia
57	CAPITOLO 6 - Dalla logica dei comandi al sistema delle logiche condivise
58	6.1 Sviluppo sostenibile
62	6.2 Sussidiarietà
64	6.3 Partecipazione
66	6.4 Concertazione
70	6.5 Cooperazione interistituzionale e co-pianificazione

PARTE SECONDA L'evoluzione del governo del territorio e dell'ambiente

- 75 **CAPITOLO 7 - Un nuovo approccio al governo del territorio**
- 80 **CAPITOLO 8 - Il ruolo dell'Unione Europea**
- 84 **CAPITOLO 9 - Dalla quantità alla qualità dello sviluppo**
- 98 **CAPITOLO 10 - La seconda generazione delle leggi urbanistiche regionali**
- 102 10.1 I nuovi strumenti per il governo del territorio
- 114 10.2 I contenuti del piano
- 124 **CAPITOLO 11 - Valutare per decidere insieme**
- 126 11.1 Funzioni e obiettivi della valutazione nella Comunità Europea
- 130 11.2 VAS e VIA, diversità e complementarità
- 132 11.3 La VAS come strumento di innovazione del processo di piano
- 137 11.4 La valutazione ambientale nella legislazione regionale più recente
- 144 **CAPITOLO 12 - L'evoluzione del ruolo dell'urbanista**

PARTE TERZA Nuovi territori da conquistare

- 149 **CAPITOLO 13 - Nuovi territori per la pianificazione**
- 152 13.1 La pianificazione da prodotto a processo
- 157 13.2 Il territorio della concertazione
- 161 13.3 Lo stesso territorio per tutti
- 167 13.4 Il territorio delle disuguaglianze

PARTE QUARTA Il territorio dello Stato

- 173 **CAPITOLO 14 - Uno Stato senza territorio**
- 176 **CAPITOLO 15 - Sviluppo sostenibile e qualità della vita**
- 181 **CAPITOLO 16 - Il territorio dello Stato**
- 189 *Bibliografia*
- 191 **CAPITOLO 17 - Quali attori per la pianificazione (Paolo Zeppetella)**
- 191 17.1 Introduzione
- 195 17.2 Il processo decisionale
- 202 17.3 Gli attori
- 208 17.4 Conclusioni
- 213 *Bibliografia*

- 215 **CAPITOLO 18 - Le prospettive di partecipazione ai processi di valutazione ambientale strategica (Valeria Lingua)**
- 215 18.1 Introduzione
- 216 18.2 La valutazione, processo argomentativo tra discorso tecnico e politico
- 225 18.3 La VAS e il piano: da procedura autorizzata a processo decisionale
- 232 18.4 Prospettive di partecipazione alla VAS
- 239 *Bibliografia*

- , (a cura di), *Il territorio degli abitanti. Società locali e autosostenibilità*, Dunod, Milano 1998.
- MARCH J. G., OLSEN J. P., *Rediscovering institutions. The organisational basis of politics*, The free press, New York 1989 (trad. it., *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Società editrice il Mulino, Bologna 1992).
- MARCH J. G., *Razionalità limitata, ambiguità e tecnica della scelta*, in J.G. MARCH, *Decisioni e organizzazioni*, Il Mulino, Bologna 1993.
- , *A primer on decision making. How decision happen*, The free press, New York 1994; (trad. it., *Prendere decisioni*, Il Mulino, Bologna 1998).
- SENNET R., *The use of disorder. Personal identity and city life*, W.W Norton & Company, New York-Londra 1970 (trad. it., *Usi del disordine. Identità personale e vita nella metropoli*, Costa & Nolan, Genova 1999).
- SCLAVI M., *Arte di ascoltare e mondi possibili*, Paravia Bruno Mondadori, Milano 2003.
- SIMON H. A., *Casualità, razionalità, organizzazione*, Società editrice il Mulino, Bologna 1985.

Capitolo 18

Le prospettive di partecipazione ai processi di valutazione ambientale strategica¹

Valeria Lingua

18.1 Introduzione

L'adozione della Direttiva Europea 42/2001/CE relativa alla valutazione degli effetti ambientali di determinati piani e programmi conferisce definitivamente forza e tempi certi alla necessità, per i Paesi membri, di adeguare la propria normativa in materia ambientale e urbanistica agli orientamenti comunitari, affinché vengano sottoposti preventivamente a valutazione ambientale non solo i progetti, ma anche i piani e i programmi.

In particolare, le principali innovazioni introdotte dalla direttiva sono riconducibili alla necessità di inserire il processo valutativo in una fase preventiva del processo di pianificazione e di coinvolgere il maggior numero di soggetti interessati (cfr. cap. 11).

Questo contributo intende approfondire l'istanza di innovazione relativa alla partecipazione ai processi di valutazione di piani e programmi, così come prefigurata dalla Direttiva e alla luce del dibattito in corso. Proprio sul fronte della partecipazione ai processi valutativi – e a quelli di pianificazione in generale –, il dibattito scientifico presenta alcune questioni irrisolte che, con il passaggio a una dimensione territoriale e strategica della valutazione ambientale, sembrano acquisire maggiore forza, proprio perché legate a questioni decisionali di più ampia portata. In particolare, nell'ultimo decennio, l'approccio al tema della valutazione sembra essere riconducibile a due principali atteggiamenti:

¹ Questo testo rappresenta la rielaborazione e l'aggiornamento del contributo presentato alla XXII Conferenza Italiana di Scienze Regionali (2002) con il titolo «La dimensione argomentativa della valutazione ambientale: comunicazione e partecipazione dalla VIA alla VAS».

- da un lato, una cultura che si pone il problema della valutazione ambientale dal punto di vista dell'affermazione di un principio (quello della salvaguardia ambientale) attraverso appositi strumenti tecnici. Ne deriva un approccio tecnocratico alla valutazione, teso per lo più alla soluzione del problema sociale (*problem-solving*), attraverso appositi indicatori e modelli analitici e previsionali, dai quali emergerà una soluzione «ottimale», perché dettata da una regola decisionale tecnica e oggettiva;
- dall'altro lato, molte riflessioni teoriche paiono convergere verso un nuovo paradigma di valutazione ambientale, finalizzato al *problem-setting*, il cui obiettivo è contribuire a strutturare le scelte. La valutazione è posta in un'ottica di interazione sociale, per cui non è più uno strumento atto ad affermare in modo autoritario un principio assoluto, ma diventa un processo argomentativo che consente di strutturare i problemi e individuare valori condivisi.

Da queste due culture deriva un passaggio non univoco dalla considerazione dello strumento di valutazione ambientale in quanto tale alle forme di gestione sociale di tale strumento. In questo senso, il fervente dibattito relativo alla necessità di informazione e partecipazione dei cittadini permette di considerare le direttive europee e le conseguenti leggi nazionali in materia di valutazione di impatto ambientale come strumenti attraverso i quali l'Unione Europea ha cercato di rispondere alle implicazioni del «diritto all'ambiente», affermato già nella Convenzione di Espoo (1991), concernente la valutazione degli impatti sull'ambiente in contesto transfrontaliero, e ribadito ad Aarhus nel 1998, dalla Convenzione sull'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Pare dunque utile indagare le opportunità di partecipazione dei cittadini nei processi valutativi di carattere ambientale, definendo il ruolo della valutazione in quanto processo di argomentazione e ripercorrendo il dibattito teorico che ha portato a tale definizione. In particolare, interessa comprendere il ruolo della partecipazione all'interno dei processi di valutazione, per individuare quali implicazioni si aprono dal punto di vista della partecipazione alla valutazione ambientale di piani e programmi (VAS).

18.2 La valutazione, processo argomentativo tra discorso tecnico e politico

La valutazione consiste generalmente in un'operazione di sintesi di diversi approcci di analisi del territorio che, attraverso il confronto tra alternative d'azione, permette di operare una scelta². Tale definizione assume un interesse particolare

² S. LOMBARDO (a cura di), *La valutazione nel processo di piano*, Franco Angeli, Milano 1995.

in riferimento a pratiche valutative che hanno per oggetto le risorse ambientali, sia perché le attività di pianificazione e *management* ambientale hanno assunto un ruolo di primo piano nella gestione del territorio, sia perché la qualità ambientale è diventata un riferimento fondamentale nella cultura urbanistica.

In Italia esiste ormai una bibliografia consolidata relativa alle tecniche di valutazione ambientale: tra queste, le analisi costi-benefici e le metodologie multi-criteri, ovvero le principali tecniche «classiche» di valutazione ambientale, possono essere definite come tecniche di *problem solving* neutrali, il cui scopo è di confrontare proposte politiche e progetti per individuare la soluzione che massimizza la funzione del benessere sociale attraverso appositi indicatori e modelli analitici e previsionali, dai quali emergerà una soluzione «ottimale» perché dettata da una regola decisionale tecnica e oggettiva.

La crisi della valutazione in quanto strumento per la scelta ottimale viene generalmente fatta risalire alla crisi dei metodi di analisi dell'economia del benessere. Non si tratta di una inadeguatezza tecnica, perché a oggi molti strumenti di analisi e valutazione sono affinati e permettono di dare risultati abbastanza soddisfacenti. Il problema sta piuttosto nell'incapacità di tali strumenti di gestire situazioni di conflitto nell'allocazione delle risorse.

È noto che la cosiddetta «questione ambientale» nasce dalla mancata esistenza di un consenso sociale vasto e solido su valori, principi etici, procedure di soluzione dei conflitti. Ciò si verifica inevitabilmente quando sono in campo scelte di allocazione delle risorse ambientali che implicano il formarsi di aggregazioni di preferenze spesso conflittuali, il cui esempio emblematico può essere rappresentato dalla sindrome Nimby. Tuttavia, spesso nel processo decisionale la valutazione finisce col non prendere atto dell'esistenza di tali conflitti all'interno dei processi decisionali, presentandosi semplicemente come modello aggregativo-compensatorio a prescindere dalla verifica delle condizioni sociali (non solo tecniche) che li rendono realisticamente applicabili.

Se si parte invece dal presupposto che la valutazione d'impatto ambientale «è uno strumento tecnico inserito in processi decisionali»³, occorre che la valutazione sia in grado di riconoscere l'esistenza e l'ineliminabilità di conflitti di valori e di interessi irrisolvibili. In questo senso, il salto di qualità consiste nel considerare la valutazione non tanto come strumento per la soluzione del problema e la legittimazione della decisione, quanto piuttosto come processo di *problem setting*, ovvero di impostazione del problema. Ciò permette di andare al di là dei linguaggi attraverso cui si esprimono le operazioni di valutazione e delle tecniche più o meno formalizzate che si adottano, per esplicitare i conflitti che rendono complicato il processo decisionale e controverso il suo esito.

³ A. ZEPPELELLA, *Retorica per l'ambiente*, Franco Angeli, Milano 1996, p. 92.

L'approccio alla valutazione in quanto processo di *problem setting* cambia le finalità dello strumento: la costruzione di indici sintetici aggregati delle prestazioni delle differenti alternative non è più l'obiettivo della valutazione, quanto piuttosto il mezzo per chiarire la struttura del processo decisionale, la posta in gioco, l'ampiezza dei conflitti tra i diversi punti di vista, i valori e gli interessi dei molteplici attori coinvolti.

In contesti caratterizzati da complessità e incertezza, dovute alla pluralità di attori coinvolti, il paradigma che promuove l'interazione tra gli attori favorendo i processi di dialogo per attivare meccanismi cooperativi o negoziali, può assumere carattere di validità anche per la valutazione. Ne deriva uno spostamento concettuale nella considerazione della valutazione, da strumento di legittimazione a processo argomentativo proprio di contesti decisionali di tipo negoziale.

Considerare la valutazione ambientale come processo argomentativo significa

mettersi alla ricerca di una strada che renda possibile un dialogo in cui si mescolino consapevolmente, con trasparenza e senza tentativi di stabilire primati di un aspetto su un altro, il rigore tecnico-scientifico e l'esercizio dell'arte del convincere, la ricerca universalistica della soluzione socialmente soddisfacente e il particolarismo della difesa degli interessi locali o di gruppo⁴.

Questa strada può essere perseguita solo assumendo come punti di partenza due presupposti specifici:

- l'intervento della valutazione in una fase *ex ante* del processo decisionale;
- l'esplicitazione delle posizioni degli attori in gioco.

Si tratta di due premesse tutt'altro che scontate: la prima perché generalmente la valutazione procede di pari passo con la definizione del progetto, e addirittura spesso la procedura autorizzativa si attiva quando il progetto è ormai a un grado di definizione avanzato. Il secondo è una conseguenza diretta del primo: se la valutazione intervenisse in una fase del processo decisionale in cui le scelte non siano già definite e sia ancora possibile prendere in considerazione differenti alternative, su questa base sarebbe più facile esplicitare le diverse posizioni e dunque costruire il consenso attraverso il confronto e la negoziazione tra le parti in gioco. Succede invece che le posizioni delle diverse parti in causa vengano esplicitate troppo tardi, quando ormai i conflitti si sono radicalizzati ed è difficile, dunque, che la valutazione in sé riesca a comporli.

Se si assume che la valutazione venga fatta in una fase *ex ante* del processo

⁴ L. BOBBIO, A. ZEPPETELLA, *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Franco Angeli, Milano 1999, p.10.

decisionale, l'operazione di valutazione consisterà nel compiere un'operazione analitica di individuazione selettiva e di analisi previsionale delle conseguenze che le azioni necessarie per attuare il progetto potranno avere sul sistema dell'area territoriale coinvolta. Il passaggio successivo, che porta all'esplicitazione delle diverse posizioni in gioco, avviene nel momento in cui le ipotesi dello studio iniziale vengono confrontate con i criteri e i valori degli attori, che dunque attribuiscono significato alla valutazione.

In questo senso, l'argomentazione diventa l'elemento di connessione tra i dati dello studio analitico e le conclusioni cui questo perviene con il vaglio delle diverse ipotesi, attraverso una commistione di elementi oggettivi (deduzioni matematiche e logiche, dati statistici ecc.) e soggettivi, che dipendono sia dagli attori coinvolti, sia dai metodi analitici utilizzati, sia dal contesto in cui si svolge l'argomentazione⁵.

Il contesto è rappresentato dall'arena decisionale, ovvero dall'insieme degli *stakeholders* che partecipano al processo di definizione delle scelte, spesso frammentaria e fortemente squilibrata. Una delle principali difficoltà rilevate nell'analisi delle politiche pubbliche sta proprio nella strutturazione di un contesto decisionale in cui emergano gli interessi dei differenti attori, soprattutto quando ci si riferisce a contesti decisionali di tipo negoziale, in cui sarebbe necessario includere *tutte* le parti in causa.

Anche se si stanno facendo molti passi in avanti su questo fronte, soprattutto in termini di affiancamento della procedura autorizzativa con processi di dialogo e negoziazione di tipo informale, nella prassi risulta generalmente arduo intavolare un contesto decisionale di tipo negoziale. Inoltre, lo squilibrio tra le parti in termini di informazioni e conoscenze tecniche è enorme, mentre i margini di manovra all'interno della procedura sono minimi.

Accade dunque che, da un lato, i soggetti potenzialmente colpiti da un progetto che comporta conseguenze negative non siano in grado di esprimere le loro preferenze e, dall'altro lato, i promotori e le stesse amministrazioni non ne anticipino le possibili obiezioni, dal momento che esse non si manifestano se non quando il progetto comincia a prendere forma e costituire una minaccia.

Quando il conflitto emerge in tutta la sua evidenza, la situazione sembra paradossalmente ribaltarsi: le comunità locali che si oppongono al progetto perché pur essendo utile è ritenuto sgradevole se localizzato *in my back yard*, finiscono spesso col determinare lunghi stalli, quando non riescono a bloccarlo del tutto. Il paradosso deriva ancora una volta dalla difficile distribuzione delle risorse ambientali in rapporto al bene comune: da un lato, infatti, il progetto può rappresentare una strategia di interesse collettivo che, in un quadro strategico e a larga sca-

⁵ G. MAJONE, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, 1989.

la, risulta essere di utilità generale. D'altro canto, piccoli gruppi di opposizione locale possono creare stalli e blocchi cui difficilmente gli operatori sono in grado di rispondere in modo convincente. Si determina quindi uno scarto molto forte tra i gruppi colpiti dall'opera e la collettività, dove

la forza delle opposizioni locali deriva dallo squilibrio tra i costi e i benefici di uno specifico insediamento. Mentre i benefici sono diffusi tra una vasta collettività [...], i costi sono concentrati su gruppi ristretti, spesso un piccolo numero di residenti⁶.

Tale scarto è sentito dall'opinione pubblica, che finisce con il parteggiare e legittimare gli interessi del proponente l'iniziativa, considerando utilitaristici e meschini gli interessi del singolo gruppo.

Il problema della sindrome *Nimby* e delle opposizioni locali che ne derivano, con le relative conseguenze per i processi decisionali, può essere ricondotto principalmente a due motivazioni:

- la difficoltà delle istituzioni pubbliche di riconoscere e gestire la dimensione conflittuale all'interno dei processi decisionali⁷;
- il conflitto tra globale-locale nella scelta delle localizzazioni.

I fenomeni *Nimby*, e dunque le proteste dei gruppi locali, possono essere viste come l'espressione della competizione tra gli ambiti locali per attrarre investimenti produttivi e insediamenti di prestigio e allontanare le localizzazioni indesiderabili. Da un lato, l'interpretazione della dicotomia globale-locale in questi termini spiega la posizione di vantaggio che gli oppositori al progetto possono acquisire, proprio perché sono meno dispersi e hanno preferenze più intense rispetto a quelle della collettività, le cui preferenze sono più difficilmente aggregabili ed esplicitabili. Dall'altro lato, diventa fondamentale il ruolo delle amministrazioni nel gestire tali conflitti di allocazione delle risorse, attraverso la creazione di tavoli di confronto negoziali (si veda la terza parte).

⁶ L. BOBBIO, A. ZEPPETELLA, *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Franco Angeli, Milano 1999, p. 189.

⁷ Non si fa riferimento, in questa sede, alla «incapacità di decidere propria del nostro Paese», dovuta a quei «tratti endemici che ostacolano la governabilità [...] il municipalismo, l'individualismo, la litigiosità dei gruppi dirigenti, la fragile coscienza nazionale, il disprezzo per i dati scientifici, la politicizzazione esasperata» (L. BOBBIO, A. ZEPPETELLA, *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Franco Angeli, Milano 1999, p. 186), perché, come afferma lo stesso Bobbio, si tratta di una diagnosi «un po' troppo provinciale». Ci vogliamo qui riferire a una questione più generale e propria della policy analysis, riguardante appunto il ruolo dell'istituzione in quanto promotrice di tavoli negoziali per la gestione dei conflitti.

18.2.1 Il ruolo delle istituzioni

Più autori hanno sottolineato, negli anni Novanta, l'importanza delle istituzioni come elementi correttivi delle disparità tra interessi forti e interessi diffusi⁸. La lettura di tale ruolo delle istituzioni nel contesto della valutazione ambientale permette di vederle come soggetti in grado di mediare tra le due dimensioni, tecnica e politica, che convivono all'interno del processo valutativo. La competenza tecnica, infatti, presuppone un processo di valutazione di teorie alternative alla luce dei dati disponibili, al fine di ordinare le ipotesi in base alla loro pertinenza rispetto alle capacità di rigenerazione ambientale. La politica, invece, presuppone un processo di confronto tra decisioni politiche in base alle risorse politiche dei proponenti, al fine di ordinare i programmi alla luce della loro accettabilità⁹. Pur trattandosi di due campi diversi, non è possibile sostenere l'esistenza di una netta distinzione tra le due dimensioni, ma piuttosto l'una arricchisce l'altra, proprio perché la competenza tecnica rappresenta un aiuto alla decisione, di cui la politica si avvale per aggregare le preferenze individuali. Questo processo può avvenire solo se esistono «luoghi di sviluppo del significato, in cui le preferenze e i valori si formano e si modellano attraverso il confronto»¹⁰: le istituzioni, appunto.

Occorre esplicitare i termini in cui si delinea questo confronto: le istituzioni pubbliche, infatti, hanno a disposizione una procedura di valutazione che prevede specifici momenti di confronto tra il proponente, l'autorità competente e il pubblico. Tuttavia, come abbiamo visto, la separazione netta tra questi ambiti di confronto e il loro svolgersi in tempi differenti comportano spesso la nascita di conflitti di difficile soluzione.

Si è scelto di parlare di «confronto» tra le parti perché questo termine ha una connotazione neutra, rispetto a termini quali partecipazione e negoziazione, il cui significato implica ruoli e posizioni differenti dei soggetti che intervengono nel processo decisionale. In particolare, assumendo che «la partecipazione pubblica (*public involvement*) si definisce come il coinvolgimento del pubblico nei processi di decisione di un'organizzazione»¹¹, ne deriva che tale pratica non può prescindere dall'esistenza di un'autorità istituzionale sovraordinata, che ha il compi-

⁸ Cfr. C. DONOLO, *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano 1998.

⁹ «In prima approssimazione, il primo processo cerca di ridurre la soggettività ricorrendo a procedure standardizzate adatte ad assicurare una conoscenza verificabile; l'altro processo mira a organizzare la soggettività mediante una serie di negoziati predisposti per assicurare la stabilità sociale. Un processo cerca dati, l'altro cerca alleati», J.G. MARCH, J.P. OLSEN, *Riscoprire le istituzioni*, Il Mulino, Bologna 1992, p. 59.

¹⁰ A. ZEPPETELLA, *Retorica per l'ambiente*, Franco Angeli, Milano 1996, p.119.

¹¹ P. ANDRÉ, *L'évaluation des impacts sur l'environnement: processus, acteurs et pratique*, Presses Internationales Polytechniques, Québec 1999, p. 171.

to di tirare le fila e decidere se, e in che misura, tenere in considerazione le osservazioni emerse dal momento partecipativo. Alcuni autori hanno distinto la negoziazione dalla partecipazione proprio in base al fatto che quest'ultima si configura come processo di interazione informale e non imposto: tuttavia, essi riconoscono sempre un ruolo centrale agli attori istituzionali, in quanto «sollecitatori» dell'interazione tra le parti in una situazione di evidente frammentazione degli interessi¹². In questa sede si parlerà del confronto tra istituzioni e pubblico come processo di partecipazione, composto da differenti stadi di coinvolgimento della popolazione, tra i quali la negoziazione può essere considerata come il massimo grado¹³. In particolare, può essere utile il riferimento alla teorizzazione sviluppata da Mettan¹⁴ (1992), che individua sei livelli di confronto, distinti a seconda che la partecipazione sia di tipo unilaterale o bilaterale. Il livello che prevede un tipo di partecipazione unilaterale, dall'istituzione al pubblico, si basa su processi di *informazione ed educazione*. Una posizione intermedia è rappresentata dalla *informazione-retroazione*, termine che indica un modo diverso di educare e informare, basato su un tipo di comunicazione bilaterale tra istituzioni e collettività che permette di suscitare reazioni attive di quest'ultima, al fine di persuadere o di ottenere il consenso su un dato progetto o programma.

Mentre questi livelli di partecipazione si basano su atti formali o formativi, le pratiche realmente interattive di comunicazione bilaterale sono quelle della *consultazione, concertazione e negoziazione*, nelle quali tutti gli attori hanno voce in capitolo nel processo decisionale.

I mezzi per raggiungere queste modalità di confronto possono essere diversi, e implicare un grado di coinvolgimento della popolazione più o meno ampio, dalla semplice informazione passiva a un vero e proprio dialogo negoziale. Informare ed educare in merito a questioni ambientali di particolare rilevanza permette al pubblico di prendere coscienza delle implicazioni del progetto e di poter intervenire nel processo di valutazione sia in tempo adeguato, sia con cognizione di cau-

¹² Cfr. G. BRUNETTA, *Giochi negoziali nelle politiche urbane*, Alinea, Firenze 1997.

¹³ Si tratta degli stadi individuati da P. ANDRÉ, *L'évaluation des impacts sur l'environnement: processus, acteurs et pratique*, Presses Internationales Polytechniques, Québec 1999: - Partecipazione passiva (utilizzo di media, conferenze, istituzione di uffici informazioni);
- Partecipazione dietro compenso (interviste su retribuzione o a premio);
- Partecipazione alla raccolta di informazioni (questionari, interviste formali o informali);
- Partecipazione per consultazione (gruppi di confronto, consultazione pubblica);
- Partecipazione funzionale (audizioni pubbliche, comitati ad hoc per seguire la fase progettuale);
- Partecipazione interattiva (mediazione, negoziazione);
- Mobilitazione (formazione di organizzazioni formali o di gruppi spontanei).

¹⁴ N. METTAN, *Place de la négociation dans le processus de l'aménagement du territoire et de protection de l'environnement*, 1992, in J. RUEGG, N. METTAN, L. VODOZ, *La négociation: son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Losanna, pp. 79-94.

sa¹⁵. Tuttavia, talvolta lo scopo è semplicemente quello della cooptazione degli interessi, utilizzando la comunicazione come tentativo di manipolazione dell'opinione pubblica attraverso pratiche di tipo coercitivo o persuasivo, oppure ancora promettendo delle compensazioni al fine di accrescere il consenso attorno a un progetto. Si tratta di un tipo di comunicazione unilaterale, generalmente diretta dai politici ai gruppi di interesse o alla popolazione.

La *raccolta di informazioni*, al contrario, se intesa in senso bilaterale, implica un coinvolgimento diretto del pubblico nella costruzione del quadro conoscitivo relativo agli elementi che possono essere interessati dal progetto. Questa operazione viene eseguita con il preciso scopo di tenere in considerazione le informazioni e i commenti raccolti, anche per capire qual è la percezione del rischio da parte della popolazione.

La *consultazione* implica di stabilire una comunicazione biunivoca tra due soggetti, ad esempio tra il committente e l'autorità preposta, o tra questa e il pubblico. Al contrario della raccolta di informazioni, che generalmente avviene in una fase precedente alla stesura del progetto, la consultazione mira a conoscere il punto di vista della collettività, in particolare dei soggetti che saranno interessati dagli impatti del progetto, in una fase ex ante del processo. In questa fase, l'opinione del pubblico può influire sulla decisione e condurre a modifiche del progetto, anche se generalmente non riguarda cambiamenti sostanziali. Quando ciò non avviene, subentrano processi di *rivendicazione*, relativi all'affermazione della propria posizione per far valere i propri diritti: si tratta del tipo di comunicazione più conflittuale, che emerge quando i cittadini si sentono lesi in alcuni dei diritti fondamentali, in particolare nel «diritto all'ambiente.»

Infine, la *decisione* è uno degli obiettivi della comunicazione che maggiormente va nella direzione della partecipazione negoziale ai processi di valutazione. In questo senso, la comunicazione implica un'effettiva volontà politica di prendere in considerazione le opinioni del pubblico; altrimenti, ancora una volta, il processo avviene in modo unilaterale e univoco.

Di fatto, durante il processo di valutazione, la partecipazione ha una forma evolutiva: la *partecipazione passiva* si ha nel momento dell'informazione, quando il progetto viene annunciato; durante le fasi di raccolta dati e impostazione dei problemi si può ricorrere a forme di partecipazione che comportano la raccolta di dati e opinioni (*partecipazione dietro compenso, partecipazione alla raccolta di informazioni, consultazione*). Si passa poi a una forma di *partecipazione funzio-*

¹⁵ Il valore dell'informazione acquisisce sempre più importanza perché «in una situazione di sensibilità crescente per i problemi ambientali, occultarli spesso vuol dire non eliminarli ma semplicemente rimandarli. Il che di frequente significa che, quando emergono, sono diventati più radicali e la loro composizione più difficile» (A. ZEPPELLA, *Retorica per l'ambiente*, Franco Angeli, Milano 1996, p. 88).

nale nel momento esplicitamente previsto dalla procedura a questo scopo (osservazioni), che diventa *interattiva* quando si costituiscono dei tavoli negoziali. Gli attori partecipanti a questi confronti, nel caso di aperta conflittualità, si organizzano in gruppi a seguito di processi di *mobilizzazione*. Infine, quando l'autorità pronuncia l'autorizzazione al progetto, ovvero la dichiarazione di compatibilità, si ritorna a una partecipazione di tipo passivo nel quale il pubblico viene informato della decisione e non può che prenderne atto.

18.2.2 Problematiche attuative e questioni aperte

In tutti i tipi di partecipazione esaminati, la funzione argomentativa della valutazione si esplica nell'utilizzo di informazioni tecniche e analisi scientifiche rivolte a un pubblico definito, con lo scopo di favorire la formazione del consenso o la mobilitazione attiva intorno alla decisione. La valutazione, dunque, rappresenta l'elemento che permette di esplicitare gli interessi in gioco e di creare consenso intorno a una decisione, quando si parla di partecipazione di tipo unilaterale. Riguardo ai processi di tipo bilaterale, che presuppongono un rapporto interattivo tra pubblico e istituzioni, la definizione di una sfera di cooperazione aperta e legittimata implica un ruolo attivo del decisore pubblico

nella delimitazione dei margini di interazione – tecnica, normativa, negoziale – che concorrono alla formazione delle decisioni pubbliche e nella sollecitazione della comunicazione tra le parti¹⁶.

Da tale processo di esplicitazione degli interessi e di attivazione di pratiche cooperative anche informali, emerge la funzione argomentativa della valutazione, in quanto strumento in grado di riunire tavoli negoziali intorno alle decisioni di carattere ambientale. L'analisi delle pratiche di valutazione ambientale in contesti conflittuali sottolinea spesso la difficoltà ad assumere un comportamento negoziale, sia per i privati nei confronti delle istituzioni pubbliche, sia per quanto riguarda la conquista da parte di queste della consapevolezza del loro ruolo di mediatori e attivatori del tavolo negoziale.

L'inserimento di tale dimensione argomentativa e negoziale nel processo di pianificazione, quindi, non è né facile né scontato: le pratiche valutative tradiscono una considerazione della valutazione di stampo positivista, come procedura scientifica capace di sondare con rigore oggettivo il problema e di darvi la migliore soluzione possibile. La produzione del documento di valutazione di impatto ambientale rientra ancora nell'obbligo del rispetto della legge e diventa uno strumento di legittimazione delle scelte, mentre viene meno l'anima stessa dello studio d'im-

¹⁶ G. BRUNETTA, *Giochi negoziali nelle politiche urbane*, Alinea, Firenze 1997, p. 46.

patto, quello di processo di *problem setting* per permettere a tutti gli attori che intervengono nel processo decisionale di parteciparvi con cognizione di causa.

In particolare, gli attori più svantaggiati in questo processo sono proprio quelli genericamente raggruppati nella categoria del «pubblico». Tanto più se si considera che la partecipazione del pubblico è prevista alla fine della procedura, in un momento in cui il progetto è già considerato definitivo da tutti gli attori che lo hanno voluto. Generalmente, infatti, la fase delle *osservazioni* ha inizio quando le concertazioni tra gli attori principali si sono già concluse, per cui questa fase partecipativa diventa una ricerca di consenso sui principi che hanno già dato luce al progetto vero e proprio. Si rischia che le osservazioni, invece di essere costruttive per il progetto, portino semplicemente all'adattamento, in una forma adeguata, dei principi che lo giustificano. È evidente, quindi, che le procedure di partecipazione del pubblico alla valutazione avvengono a uno stadio di definizione del progetto troppo avanzato perché questo possa essere modificato sostanzialmente o addirittura abbandonato.

Ne consegue che, in reazione all'impossibilità di intervenire in una fase ex ante del processo progettuale e valutativo, un numero sempre maggiore di progetti sono attaccati da parte di associazioni, di imprese o enti locali i cui interessi sono messi in causa dal programma progettuale, attraverso ricorsi che determinano conflitti spesso difficilmente sanabili, prolungando i tempi di approvazione e realizzazione del progetto.

Ciò è emerso con maggiore evidenza nei progetti e programmi che riguardano opere di interesse territoriale, evidenziando l'esigenza di un'estensione del campo di applicazione della valutazione dal singolo progetto a strumenti di portata più ampia. Questa esigenza di ampliare la scala delle valutazioni a una comprensione integrata degli effetti cumulativi dei singoli progetti ha implicazioni molto importanti dal punto di vista della partecipazione ai processi valutativi. Il passaggio da una logica di singoli progetti a una logica di pianificazione globale implica infatti la necessità di un controllo del territorio più attento e consapevole delle sue potenzialità e dei suoi limiti. Ciò comporta uno sforzo di comprensione della necessità e delle modalità di partecipazione del pubblico all'interno delle procedure di pianificazione. Anche in questo caso, la valutazione verrà a inserirsi in procedure consolidate che prevedono momenti di concertazione propri e strutturati: come conciliarli?

18.3 La VAS e il piano: da procedura autorizzativa a processo decisionale

Se l'inserimento di pratiche di tipo negoziale all'interno di processi di pianificazione sta prendendo piede in Italia già dall'inizio degli anni Novanta, la traslazione di tali pratiche su processi di valutazione di piani e programmi non è sem-

plice né immediata. Lo dimostrano le stesse pratiche di valutazione dei progetti, che evidenziano come le procedure di partecipazione del pubblico alla valutazione avvengano a uno stadio di definizione del progetto troppo avanzato perché questo possa essere modificato sostanzialmente.

Il passaggio dalla valutazione d'impatto ambientale alla valutazione ambientale strategica comporta un allargamento di campo tale da coinvolgere l'intero processo decisionale, non più una sua singola fase, tant'è vero che tra le sue caratteristiche costitutive è determinante il fatto di intervenire il più presto possibile (*as earlier as possible*) all'interno di questo processo. Il dibattito, dunque, verte sostanzialmente sul problema dell'integrazione tra valutazione e procedure esistenti, nel caso specifico procedure di pianificazione e/o programmazione¹⁷.

Il nostro punto di vista, mirato all'analisi della necessità e delle modalità di partecipazione del pubblico all'interno delle procedure di pianificazione, parte proprio da questa constatazione: la valutazione ambientale strategica, essendo chiamata a rapportarsi con processi di pianificazione e programmazione esistenti, dovrà confrontarsi con procedure decisionali consolidate, che prevedono momenti di informazione, partecipazione e concertazione propri e strutturati, per trovare un suo ruolo e un'identità forte.

18.3.1 Definizione di valutazione ambientale strategica

È possibile tracciare un'evoluzione del dibattito relativo all'integrazione tra procedure di valutazione e di pianificazione, ricostruendo il percorso che ha portato alla definizione di VAS. Inizialmente, infatti, la letteratura in materia era prevalentemente orientata a pensare il problema nei termini dell'estensione della VIA ai piani e programmi, sottolineando la necessità di ripensare alle metodologie e alle tecniche sperimentate nel campo della valutazione dei progetti, in relazione al nuovo campo di applicazione. Secondo questa accezione, la VAS e la VIA risultano complementari, all'interno di un sistema di valutazione di tipo *Bottom-up*, suddiviso in più fasi, in cui le valutazioni dei piani e dei programmi riguarderanno problemi su scala geografica molto ampia e si concentreranno sugli impatti strategici, mentre le valutazioni di impatto ambientale tendono a concentrarsi su uno specifico progetto in una localizzazione puntuale. Tuttavia, occorre prendere in considerazione anche un approccio alternativo, di tipo *Top-down*, nel quale i principi teorizzati della valutazione ambientale identificano, nella formulazione delle politiche e dei piani, i bisogni e le opzioni di sviluppo, valutati in un

¹⁷ Cfr. M.R. PARTIDARIO, *Elements of an SEA Framework – Improving the added value of SEA*, «Environmental Impact Assessment Review», 20, 6, 2000, pp. 647-63, e L. KØRNØV, W.A.H. THISSEN, *Rationality in Decision – and Policy – making: Implications for Strategic Environmental Assessment*, «Impact Assessment and Project Appraisal», 18, 3, 2000, pp. 191-200.

contesto di sviluppo sostenibile¹⁸. In riferimento a questo approccio, alla distinzione tra VAS e VIA nei termini dell'oggetto dell'operazione (i piani e programmi piuttosto che i progetti), deve corrispondere una differente impostazione metodologica, proprio perché la VAS non è semplicemente riconducibile alla valutazione di impatti, ovvero di informazioni ambientali¹⁹. Infatti, nella VAS i contorni delle azioni da valutare sono meno definiti, il grado di aleatorietà e di variabilità delle decisioni maggiore, anche a causa della maggiore difficoltà di tracciare un confine chiaro tra aspetti tecnici e scientifici²⁰. Si determina dunque la necessità di un metodo di valutazione che superi la semplice integrazione della componente ambientale nella decisione finale, basata su parametri di tipo socio-economico, per configurarsi come un vero e proprio processo. In questo modo, la dimensione ambientale assume pari dignità rispetto alla dimensione socio-economica, riducendo così i continui conflitti che spesso si sono avuti tra obiettivi economici e di ordine ambientale, tradizionalmente percepiti come alternativi tra loro. Attraverso la sua connotazione «strategica» la valutazione dei piani e programmi è assurta a elemento conoscitivo e di aiuto alla decisione, che garantisce flessibilità e permette il governo della frammentazione, perché il suo compito consiste nel dare al proponente (durante la formulazione di una politica, di un piano o di un programma) e al decisore (durante l'approvazione di quest'ultima) una comprensione olistica delle implicazioni sociali e ambientali di tale politica²¹. Questo superamento della concezione di VAS come estensione della VIA può avvenire solo se si assume che la valutazione dei piani e dei programmi, a differenza di quella dei progetti di intervento, non si colloca all'interno di un procedimento autorizzativo.

Se la VIA consiste nella verifica, nel processo decisionale, dell'informazione relativa al rapporto causale tra decisione e ambiente, ai fini dell'ottenimento dell'autorizzazione a realizzare il progetto, la VAS deve prendere in considera-

¹⁸ M.R. PARTIDARIO, *Strategic Environmental Assessment: Key Issues Emerging from Recent Practice*, «Environmental Impact Assessment Review», 16, 1, 1996, pp. 31-55.

¹⁹ Se si considera semplicemente la VAS come estensione della VIA, infatti, si rischia di attribuire alla VAS quelli che sono considerati limiti intrinseci alla VIA «esclusivamente a causa di un fenomeno di riferimento dovuto al fatto che i due istituti appartengono alla stessa famiglia. Evidentemente così facendo si verrebbe a contraddire la ratio che ha portato alla configurazione dell'istituto più recente, nato proprio dall'esigenza di superare i limiti del precedente» P. CARATTI, R. TARDUINI, «La Valutazione Ambientale Strategica tra valutazione di impatti e processo decisionale», Relazione presentata al Convegno *Prospettive di sviluppo della Valutazione Ambientale Strategica in Italia*, Fondazione Enrico Mattei, 5 febbraio 2002, p. 12.

²⁰ B. SADLER, R. VERHEEM, *Conclusions and Recommendations of the International SEA Effectiveness Study*, 16th Congress of International Association for Impact Assessment, Estoril, Portugal, 1996.

²¹ A.L. BROWN, R. THÉRIVEL, *Principles to guide the Development of Strategic Environmental Impact Assessment Methodology*, «Impact Assessment and Project Appraisal», 18, 3, 2000, pp. 183-189.

zione il processo decisionale stesso, la sua natura e gli elementi che possono influenzarlo. Ne consegue che l'oggetto della valutazione di politiche, piani e programmi, non è una decisione, che non sarà elaborata fino all'ultimo, bensì lo stesso processo decisionale. In termini di metodologia, ciò implica la necessità di concentrare la valutazione non tanto sugli effetti della decisione, quanto sul processo decisionale.

In quest'ottica, la valutazione ambientale strategica assume una doppia valenza: non solo di controllo esterno del processo decisionale, ma soprattutto di programmazione interna al processo stesso, in una fase *ex-ante* della pianificazione, per determinare il grado di trasformabilità del territorio e indirizzare quindi le scelte di piano, determinando retroazioni e aggiornamenti continui *step by step*. Ciò inserisce la VAS all'interno del processo decisionale in modo così pregnante che essa stessa viene a configurarsi come processo decisionale²².

Il fatto di considerare la VAS come processo decisionale richiede un'evoluzione importante della concezione del ruolo che la valutazione ambientale strategica assume all'interno dei processi decisionali riguardanti il governo del territorio, da procedura separata e specifica a procedura integrata. Essa introduce, infatti, nuove forme di argomentazione, proprio perché introduce una nuova dimensione, quella ambientale, all'interno dei processi di pianificazione. Ciò impone quindi il ridisegno e la formulazione delle pratiche di elaborazione delle decisioni che hanno per oggetto le risorse territoriali/ambientali e rimandano alla ricerca di un approccio dialogico e argomentativo in cui vengono individuate e gestite situazioni critiche di concorrenza nell'uso delle risorse.

Assunto che la VAS possa configurarsi come processo decisionale, occorre dunque capire come si rapporta con la pianificazione, perché i due processi decisionali presentano differenti motivazioni e punti di partenza, ma anche concetti e obiettivi comuni, che possono determinare delle sovrapposizioni. Ad esempio, sia la pianificazione che la valutazione devono considerare l'obiettivo dello sviluppo sostenibile come prioritario e la dimensione strategica come dimensione dell'integrazione tra i diversi principi guida (socio-economici, culturali, ambientali ecc.); ambedue presentano aspetti istituzionali e procedurali simili, come la valutazione delle alternative, l'informazione e la partecipazione pubblica²³.

²² E. LANIADO, «La VAS nel processo decisionale pubblico», intervento al Convegno *Prospettive di sviluppo della Valutazione Ambientale Strategica in Italia*, Fondazione Enrico Mattei, Milano 2002.

²³ M. EGGENBERGER, M.R. PARTIDARIO, *Development of a Framework to Assist the Integration of Environmental, Social and Economic Issues in Spatial Planning*, «Impact Assessment and Project Appraisal», 18/3, 2000, pp. 201-208.

18.3.2 Valutazione e pianificazione: verso l'integrazione?

Accettare la definizione di valutazione ambientale strategica come processo decisionale, che permette di supportare le decisioni relative al governo del territorio e di verificare la loro coerenza rispetto ai principi della sostenibilità dello sviluppo, permette di superare un tipo di procedura di valutazione ambientale *del* piano, ovvero di confronto tra le scelte di trasformazione prefigurate dal piano e gli obiettivi generali di sostenibilità ambientale. Pur essendo, infatti, un raffronto orientato allo sviluppo sostenibile, esso comporterebbe una considerazione *ex post* degli effetti sull'ambiente provocati dalle scelte di piano già definite e, di conseguenza, difficilmente ridefinibili. Se le trasformazioni sono già state decise, la valutazione si propone quindi di stabilire se esse sono compatibili con l'ambiente o, viceversa, se l'ambiente è pronto a riceverle. In questo senso, la valutazione considera l'ambiente in termini di *compatibilità alla trasformazione*.

Al contrario, se la valutazione è un processo connaturato a quello di pianificazione, si può parlare di valutazione *nel* piano, finalizzata alla determinazione preventiva del grado di trasformabilità del territorio attraverso l'integrazione della procedura di valutazione ambientale in una fase endogena ed *ex ante* rispetto alla pianificazione. Tale integrazione consiste, per lo più, in una pre-valutazione della *suscettibilità alla trasformazione*, svolta in concomitanza col processo di analisi del territorio per la formazione del Rapporto Ambientale. L'analisi del territorio interessato dal piano e l'identificazione delle sue potenzialità/fragilità sono strumenti di aiuto alla scelta, perché permettono di prefigurare diversi scenari e di identificare quello che si ritiene più consono alla conciliazione delle istanze ambientali con gli obiettivi socio-economici che ci si propone di raggiungere. In questo caso, quindi, la valutazione è orientata a determinare il grado di *trasformabilità territoriale*, ponendosi come struttura portante per il processo di pianificazione, perché ne guida le scelte attraverso il continuo confronto tra obiettivi del piano e l'obiettivo primo della sostenibilità. Essa garantisce, quindi, la legittimazione delle scelte di piano in un contesto negoziale in cui la definizione del problema e la ricerca di soluzioni diventano due azioni simultanee. In questo senso, pianificazione e valutazione dovrebbero svilupparsi in parallelo²⁴. Oggi alla VAS sono attribuiti, all'interno del processo decisionale, ruoli differenti, definiti in base a modelli di integrazione distinti²⁵.

²⁴ G. BRUNETTA, A. ZEPPELLA, «Audit ambientale delle politiche urbane. Criteri per la valutazione preventiva di piani e programmi», 2002, in F. BERNARDI, G. BRUNETTA, A. SPAZIANTE, *La valutazione della sostenibilità ambientale di progetti, programmi e piani in ambito urbano*, Working Papers n°21, DIITE, Torino 2002, pp. 5-30.

²⁵ Cfr. R. THÉRIVEL, M.R. PARTIDARIO, *The practice of strategic Environmental Assessment*, Earthscan, Londra 1996, pp. 30-43 e A. DEBERNARDI, «La VAS e le strategie nazionali per lo svi-

Il primo modello, definito *consensuale*, considera la pianificazione e la valutazione come procedure definite e autonome: la valutazione ambientale strategica si inserisce in modo altamente formalizzato all'interno dell'iter di pianificazione, prevedendo dunque organismi e attori distinti, con differenti competenze tecniche. In questo caso, la VAS si configura semplicemente come procedimento autorizzativo, al pari della VIA dei progetti, piuttosto che come strumento strategico per la comparazione tra alternative, attraverso l'introduzione di possibili correzioni o integrazioni durante il processo decisionale.

Ciò può avvenire solo in presenza di un modello *integrato*, che riconosca l'esistenza di una pluralità di processi decisionali informali, suddivisi in numerose fasi, attribuendo alla valutazione ambientale un ruolo di orientamento al livello della definizione e ridefinizione delle scelte alternative durante il processo, *step by step*. In questo senso i due processi, di pianificazione e valutazione, si dispiegano contestualmente, determinando la possibilità di scambio di informazione tra i soggetti coinvolti nel processo.

L'evoluzione verso una concezione della VAS come processo decisionale corrisponde al modello *per obiettivi*, che colloca gli obiettivi ambientali tra le priorità «strategiche» dell'azione, attribuendo quindi alla VAS un ruolo di guida per l'intero processo decisionale, a partire dallo sviluppo stesso delle alternative oggetto della valutazione.

In questo senso, la valutazione rappresenta una sorta di *framework*²⁶ cui atenersi per considerare in modo integrato i diversi campi di azione e i relativi attori che agiscono in concerto nel processo di pianificazione. Tale concezione della valutazione come quadro di riferimento permette di ragionare non nei termini di un processo lineare di pianificazione del territorio, portato da scelte politiche adottate dall'alto, ma nei termini di un processo dinamico, frutto della consultazione e negoziazione sulle scelte preliminari tra tutte le parti in gioco.

Il riferimento è a un tipo di pianificazione territoriale che implica una forma avanzata di costruzione delle decisioni, di tipo flessibile, inclusivo e partecipativo, in cui la valutazione ambientale strategica rappresenta un avanzamento della disciplina urbanistica. Occorre, dunque, considerare questo strumento anche alla luce delle trasformazioni in corso nella disciplina urbanistica²⁷, sempre più orientata a strumenti di programmazione negoziata in cui l'argomentazione assume un ruolo determinante nella definizione delle scelte. Questo affinché i diversi

luppo», intervento al *Seminario di Valutazione ambientale strategica*, Ministero dell'Ambiente, Roma, 28-29 novembre, 2001.

²⁶ M.R. PARTIDARIO, *Elements of an SEA Framework – Improving the added value of SEA*, «Environmental Impact Assessment Review», 20, 6, 2000, pp. 647-63.

²⁷ A. BUSCA, «La Valutazione Ambientale Strategica come avanzamento della disciplina urbanistica», intervento al *Seminario di Valutazione ambientale strategica*, Ministero dell'Ambiente, Roma, 28-29 novembre 2001.

interlocutori si confrontino sul medesimo terreno, quello delle strategie coerenti, integrate e sostenibili: la valutazione assumerà così un ruolo strumentale chiave per un approccio integrato al perseguimento della sostenibilità, mentre il ruolo del piano dovrà essere ripensato nei termini dell'impostazione, orientamento e gestione del processo decisionale.

18.3.3 Ruolo della VAS nel processo di piano

L'approccio alla pianificazione di tipo «tradizionale», basato su rapporti gerarchici e su processi decisionali «a cascata», è oggi indebolito da nuovi concetti, quali la sussidiarietà e la collaborazione tra enti. La sussidiarietà nella pianificazione si esplica attraverso la divisione funzionale del lavoro, la concertazione e la co-pianificazione. In particolare, rispetto alla valutazione ambientale dei progetti, in cui esiste una forte disparità tra i soggetti proponenti dovuta alla differente dotazione di risorse d'autorità, tale disparità è meno evidente nel caso della valutazione di un piano o programma, perché la valutazione è prodotta da un soggetto pubblico e assume quindi il carattere di un'*autovalutazione*.

In un contesto del genere, la valutazione

si presenta più come un insieme di argomentazioni – il cui scopo è giustificare e rafforzare le scelte nel piano – che come uno strumento per verificare la corrispondenza tra tali scelte e obiettivi non modificabili perché provenienti da un «livello di governo superiore»²⁸.

Allo stesso modo, se si considera la valutazione integrata dei piani di sviluppo regionali che si collocano all'interno della procedura di attribuzione dei fondi della Comunità Europea, la valutazione avrà lo scopo di convincere la controparte comunitaria a concorrere per la determinazione della fattibilità economica del piano/programma, utilizzando una serie di argomentazioni che dimostrino la coerenza delle proposte rispetto alla fattibilità tecnica, alla convenienza economica e allo sviluppo sostenibile. In questo caso, la sua funzione di legittimazione delle scelte assurge la valutazione a strumento di *autocertificazione*, nel senso che, non essendo previsto un parere di sostenibilità ambientale da parte di un livello superiore, è l'ente stesso a certificare, attraverso l'esito della valutazione, la corrispondenza tra gli obiettivi del piano e il principio di sostenibilità ambientale.

Infine, la valutazione può avere semplicemente lo scopo di fornire giustificazioni all'interno del dialogo negoziale tra soggetti anche formalmente paritari, come nel caso dei piani di settore.

²⁸ F. BERNARDI, G. BRUNETTA, A. SPAZIANTE, *La valutazione della sostenibilità ambientale di progetti, programmi e piani in ambito urbano*, Working Papers n° 21, DIITE, Torino 2002, p. 9.

In ogni caso, occorre sottolineare l'importanza della partecipazione nei processi di valutazione ambientale strategica, perché rappresenta un mezzo per ridurre i conflitti potenziali, attraverso l'individuazione di valori.

L'interpretazione della valutazione ambientale strategica come processo decisionale argomentativo per la definizione delle scelte, dunque, assume come fondamento la sua dimensione partecipativa, in quanto processo che informa e coinvolge il pubblico, i soggetti interessati e le istituzioni nel processo decisionale, accoglie esplicitamente gli input derivanti dalla partecipazione all'interno dei documenti e del fare decisionale, permette di accedere in modo chiaro e facilmente comprensibile a tutte le informazioni rilevanti, contribuendo dunque al carattere democratico del processo decisionale.

18.4 Prospettive di partecipazione alla VAS

Se si considera la valutazione ambientale come processo decisionale nel quale si esplicitano le preferenze dei diversi stakeholders, la dimensione argomentativa della VAS si esprime alla massima potenza in contesti decisionali aperti alla partecipazione bilaterale (cfr. par. 3). Tuttavia la VAS è chiamata a rapportarsi a procedure decisionali già esistenti e che, in ambito europeo, variano da Paese a Paese. Occorre dunque considerare la procedura di partecipazione alla VAS prevista dalla direttiva europea, per poter fare alcune considerazioni riguardo al rapporto tra questa e le considerazioni teoriche fatte finora.

Com'è noto, l'approvazione della direttiva VAS n° 42 del 2001, rappresenta il punto di arrivo di un ampio dibattito, non solo teorico ma anche a livello giuridico e normativo, relativamente alla necessità di considerare gli effetti delle decisioni ambientali intraprese attraverso strumenti di governo del territorio, nei quali la valutazione ambientale è considerata come parte dell'insieme degli strumenti di regolazione dello sviluppo.

Non si tratta, dunque di una procedura orientata alla stretta prevenzione o al rispetto dell'integrità dell'ambiente, ma di un processo attraverso il quale è possibile verificare la coerenza della politica dell'ente pubblico in materia di pianificazione. Se tale processo non può prescindere dal coinvolgimento di tutti gli stakeholders, occorre soffermarsi sulla procedura proposta dalla direttiva per individuare gli elementi chiave del processo partecipativo-informativo all'interno del processo di valutazione ambientale strategica. Gli elementi chiave per questa disamina riguardano, in particolare, la posizione del momento valutativo e di quello partecipativo-informativo all'interno del processo di pianificazione.

18.4.1 La partecipazione alla VAS secondo la direttiva 42/2001/CE

La direttiva indica il momento di applicazione della valutazione «durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura legislativa» (art. 4). La procedura di VAS risulta obbligatoria per i piani e programmi che rientrano nell'elenco all'art. 3.2 della direttiva. Per i piani esclusi da questo elenco, è prevista una fase di verifica previa consultazione con le autorità ambientali.

Il momento principale della procedura consiste nella redazione di un Rapporto ambientale «in cui siano individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente nonché le ragionevoli alternative» (art. 5.1), esplicitate attraverso le alternative progettuali da sottoporre a consultazione delle Autorità e del pubblico. Questi soggetti, attraverso la fase di consultazione (art. 6), potranno esprimersi sulla scelta dell'alternativa sulla quale si baserà la redazione del piano o del programma. Successivamente alla fase di adozione del piano o del programma verrà messa a disposizione del pubblico e delle autorità la relativa documentazione (art. 9).

La consultazione del pubblico sembra rappresentare una fase fondamentale e pregnante del processo decisionale, già affermato in modo esplicito dalla «Convenzione sull'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale», firmata ad Aarhus (Danimarca) il 25 giugno 1998 nell'ambito dell'UNECE²⁹.

Sulla stregua dei principi espressi in questa convenzione, gli articoli 6-10 della Direttiva implicano la sostanziale consultazione del pubblico³⁰ (art. 6) e degli Stati interessati da impatti transfrontalieri (art. 7), che devono «disporre tempestivamente di un'effettiva opportunità di esprimere in termini congrui il proprio parere sulla proposta di piano o programma e sul rapporto ambientale che la accompagna» (art. 6.2). A questo scopo, i documenti di piano, insieme al Rapporto ambientale, alla dichiarazione di sintesi e alle misure previste per il monitoraggio durante l'attuazione del piano, devono essere disponibili al pubblico e agli altri Stati membri consultati (art. 9).

²⁹ Questa convenzione, promossa dalla Commissione Economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UNECE), mira sostanzialmente a sollevare il velo sulla segretezza ambientale e a rafforzare i diritti ambientali dei cittadini, oltre ad assicurare che tutti abbiano accesso alle informazioni che riguardano l'ambiente. Per raggiungere tale obiettivo, la Convenzione propone un intervento in tre settori: sviluppare l'accesso dei cittadini all'informazione di cui dispongono le autorità pubbliche; favorire la partecipazione alle attività decisionali aventi effetti sull'ambiente; estendere le condizioni per l'accesso alla giustizia.

³⁰ Per pubblico si intende «una o più persone fisiche o giuridiche, secondo la normativa o la prassi nazionale, e le loro associazioni, organizzazioni o gruppi» (art. 2). Prevalde il criterio ampio di partecipazione e tutela degli interessi legittimi, per cui «chiunque» può essere titolare del diritto di partecipazione.

L'articolato presenta dunque un elemento di novità nel fatto che, nella fase iniziale, di verifica della necessità di effettuare la VAS, si prevede la consultazione con le Autorità ambientali e l'informazione sugli esiti della verifica. In particolare, l'informazione deve essere data anche sulle motivazioni della mancata richiesta di valutazione strategica (art. 3.7).

In questo quadro (cfr. Tabella 1), alcune questioni rimangono irrisolte. In particolare, mentre la direttiva chiarisce il ruolo della VAS all'interno del processo decisionale, evidenziando la necessità che la valutazione strategica e il piano entrino in sintonia il più presto possibile, dunque all'inizio del processo decisionale, meno approfondito sembra essere il tema della partecipazione al processo valutativo, che si riduce alla semplice «consultazione» (art.6). Inoltre, come già era successo per le procedure di valutazione dei progetti, l'elemento temporale dà adito ad alcune perplessità circa l'effettiva entrata della partecipazione nel processo di valutazione.

Non è un caso, quindi, che il tema della partecipazione faccia parte delle questioni considerate come «lasciate in sospeso» dalla Direttiva 2001/42/CE, e non sia quindi stato oggetto di un workshop a livello internazionale tra i Paesi dell'UNECE nell'ambito della Convenzione di Espoo, finalizzato a predisporre un Protocollo comune per l'attuazione della VAS (SEA Protocol). L'esigenza di questo protocollo è un chiaro indice dell'insufficienza dello strumento normativo europeo, proprio perché implica processi di informazione e consultazione alla valutazione in una fase non meglio specificata del processo decisionale. Il protocollo titola invece l'articolo 8 «Partecipazione del pubblico», superando il concetto di semplice «consultazione», e prevede il massimo coinvolgimento del pubblico nella fase di screening, di notifica, di scoping, di conoscenza dei risultati del monitoraggio, propugnando forti garanzie per il pubblico in merito all'accesso alle informazioni e all'iter decisionale. In particolare, nel protocollo si esprime la necessità di partecipazione all'inizio del processo decisionale: deve essere assicurata al pubblico «la possibilità di partecipare in modo effettivo, tempestivo e nella fase iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili, alla valutazione strategica di piani e programmi» (art. 8.1).

Occorre ora che siano gli Stati membri a farsi carico dell'arduo compito dell'integrazione non solo tra procedure valutative e di pianificazione/programmazione, ma anche tra queste e i processi di partecipazione, affinché la consultazione e la partecipazione non siano solo gli obiettivi finali del processo valutativo, ma rappresentino uno dei principali «benefici» che questo strumento può apportare al processo di governo del territorio³¹.

³¹ T.B. FISHER, *Benefits Arising from SEA Application*, in «Environmental Impact Assessment Review», 19, 2, 1999, pp. 143-73.

Fase della VAS	Obblighi di consultazione in contesti nazionali	Ulteriori obblighi in contesti Transfrontalieri
Verifica della necessità della VAS per un piano o un programma	Consultazione delle autorità (art.3, par.6) Informazioni messe a disposizione del pubblico (art.3, par.7)	
Decisione sulla portata e sul livello di dettaglio della valutazione	Consultazione delle autorità (art.5, par.4)	
Rapporto ambientale e proposta di piano o di programma	Informazioni messe a disposizione del pubblico (art.6, par.1) Consultazione delle autorità (art.6, par.2) Consultazione del pubblico interessato (art.6, par.2)	Consultazione delle autorità dello Stato membro che potrebbe essere interessato (art.7, par.2) Consultazione del pubblico coinvolto dello Stato membro che potrebbe essere interessato (art.7, par.2)
Durante l'elaborazione del piano o del programma	Tenere conto del rapporto ambientale e dei pareri espressi ai sensi dell'art.6 (art.8)	Tenere conto dei risultati della consultazione transfrontaliera (art.8)
Adozione del piano o programma; dichiarazione in conformità all'art.9. par.1.b, misure relative al monitoraggio	Informazioni messe a disposizione delle autorità (art.9, par.1) e del pubblico (art.9, par.1)	Informazioni messe a disposizione dello Stato membro consultato (art.9, par.1)

Tab. 18.1 Fasi di consultazione nel processo di VAS (Fonte: Ce, 2003)

18.4.2 Prospettive di partecipazione alla VAS in Italia

L'articolo 13 prevedeva che gli Stati membri si conformassero alla Direttiva 2001/42/CE prima del 21 luglio 2004, adeguando le proprie disposizioni legislative, regolamentari e amministrative.

A questo scopo in Italia, come negli altri Paesi dell'Ue, sono state avviate riflessioni e sperimentazioni, per indagare le questioni principali relative alla trasformazione del quadro legislativo e del recepimento della VAS all'interno del variegato sistema di pianificazione italiano. Tuttavia, al momento l'Italia risulta inadempiente, perché la bozza di decreto legislativo di recepimento è ancora ferma al Ministero dell'Ambiente e non esistono versioni ufficiali di riferimento³².

³² L'iter legislativo per il recepimento della Direttiva 2001/42/CE prevede infatti che la Direzione per la Salvaguardia ambientale predisponga uno schema di decreto legislativo di recepimento della Direttiva, che deve essere valutato da parte dell'Ufficio Legislativo del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, previa trasmissione alle altre Direzioni del Ministero. Al momento, la procedura è ancora bloccata in questa fase iniziale, per cui l'iter si prospetta ancora molto lungo. Lo schema dovrà infatti essere trasmesso da parte dell'Ufficio Legislativo al Dipartimento delle Politiche Comunitarie, che indice riunioni di coordinamento con gli altri Ministeri interessati ai fini dell'elaborazione del testo concordato dai Ministeri medesimi. Il testo dovrà poi essere sottoposto all'approvazione preliminare da parte Consiglio dei Ministri, per poi essere vagliato da

Questo ritardo disattende alle aspettative delle amministrazioni che si confrontano giornalmente con la questione della valutazione dei piani e programmi. Inoltre, anche se il Ministero si è fatto portatore di sperimentazioni e approfondimenti, la mancanza del recepimento nel quadro normativo nazionale determina un notevole gap tra la direttiva europea e le sperimentazioni regionali (cfr. parr. 11.4 e 11.5). Risulta dunque difficile dare delle indicazioni a riguardo dell'introduzione della VAS all'interno dei processi di pianificazione in Italia e, di conseguenza, delle procedure di partecipazione a essi connesse.

Se già la norma europea sembra tradire una certa dipendenza dal modello della valutazione dei progetti³³, è infatti necessario che il processo di recepimento della direttiva non implichi la semplice elaborazione di un processo valutativo, ma coinvolga anche le modalità di elaborazione e implementazione dei piani e programmi.

Il Ministero ha elaborato tre modelli di integrazione, sulla base di quanto emerso dal dibattito, all'interno del quale la VAS può rappresentare:

- a) una fase specifica dell'iter decisionale, analogamente alle procedure di VIA;
- b) un processo integrato nell'iter decisionale, che quindi prevede confronti paralleli e incrociati tra valutazione e programmazione;
- c) un processo decisionale in sé definito, comprendente al suo interno tutte le fasi di elaborazione del piano³⁴.

Tra queste opzioni, le indicazioni del Ministero sembrano privilegiare l'integrazione tra i due processi, tenendo in considerazione sia le differenze regionali tra i quadri legislativi afferenti la pianificazione, sia la necessità di non realizzare un ulteriore iter burocratico che si somma a quelli esistenti.

Se lo sforzo di integrazione tra processo valutativo e di pianificazione risulta notevole, tuttavia in riferimento ai processi di consultazione previsti dalla direttiva, nel quadro delineato dal Ministero emerge con evidenza una contraddizione rispetto alla procedura prevista dalla direttiva.

una Conferenza Stato-Regioni o da una Conferenza Unificata. In seguito, dopo la trasmissione a Camera e Senato per il parere di competenza delle Commissioni Parlamentari competenti (30 gg), il testo dovrà tornare al Dipartimento delle Politiche Comunitarie per il recepimento di tutte le osservazioni contenute nei pareri espressi. Infine, l'approvazione definitiva è sancita dal Consiglio dei Ministri ed entra in vigore con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

³³ P. CARATTI, R. TARQUINI, «La Valutazione Ambientale Strategica tra valutazione di impatti e processo decisionale», Relazione presentata al Convegno *Prospettive di sviluppo della Valutazione Ambientale Strategica in Italia*, Fondazione Enrico Mattei, 5 febbraio 2002.

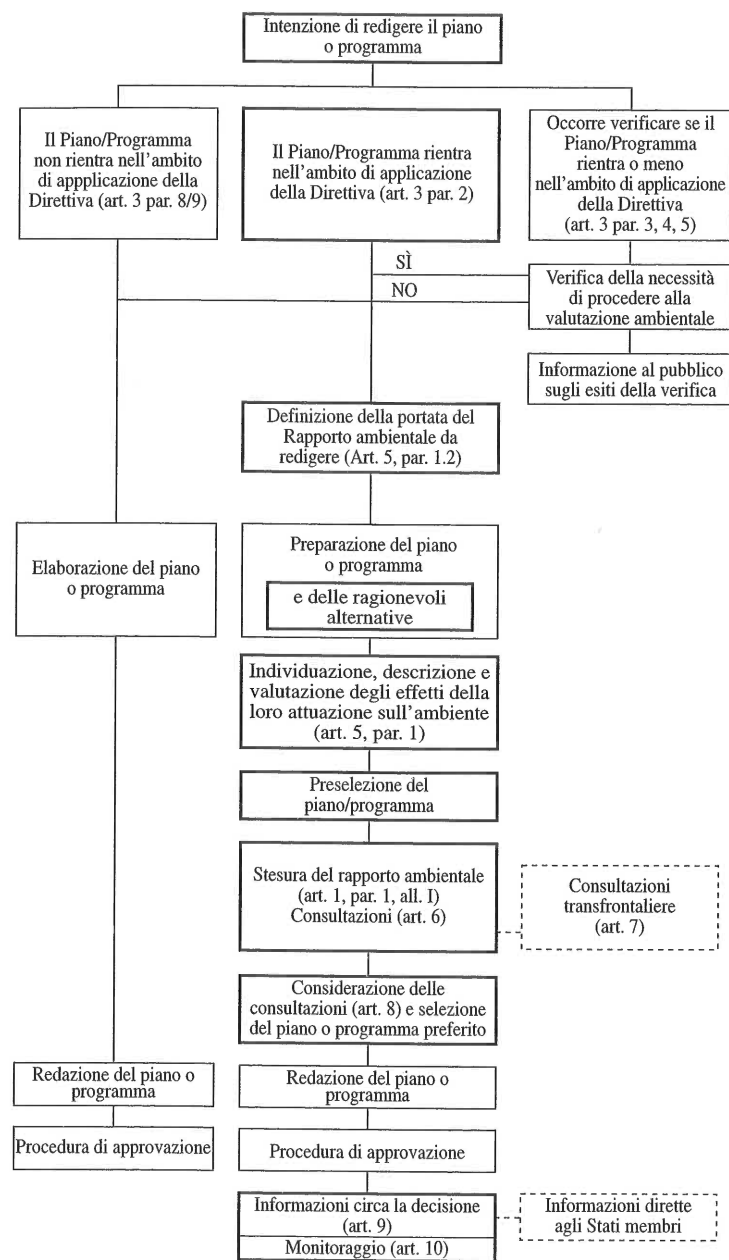
³⁴ Un tentativo in questo senso è stato effettuato all'interno della legge regionale urbanistica della Toscana n. 5/95, ora in fase di revisione.

Secondo la Direttiva (cfr. Tabella 2), infatti, il processo di consultazione delle autorità, del pubblico e degli Stati transfrontalieri deve avvenire già a seguito della redazione del Rapporto ambientale e prima della preparazione del piano o programma (art.8). I soggetti partecipanti possono quindi esprimersi sulla scelta delle alternative, in base alla valutazione degli effetti della loro attuazione sull'ambiente, secondo una concezione della partecipazione come processo attivo e bidirezionale, dall'amministrazione alla collettività e viceversa.

Il quadro delineato dal Ministero (cfr. Tabella 2) prevede invece la fase di consultazione a seguito di una prima preselezione del piano o programma, quindi in una fase in cui le alternative sono già orientate verso una scelta precostituita, e la partecipazione è da intendersi più nella sua accezione passiva di informazione e comunicazione.

La partecipazione si riduce qui a consultazione sulla scelta data, secondo un processo che sembra difficilmente in grado di superare i limiti emersi in alcune delle sperimentazioni attuate a seguito della direttiva. Forti della convinzione che proprio «l'ampiezza, la completezza, la sistematicità, la trasparenza e l'interattività della consultazione sul rapporto ambientale costituiscono l'elemento fondativo della legittimità del processo di VAS come proposta dalla direttiva comunitaria»³⁵, si auspica che, in vista dell'adeguamento alla direttiva, il processo di partecipazione avvenga nella fase di definizione delle alternative, senza che vengano effettuate preselezioni delle opzioni di piano/programma, affinché le collettività interessate possano esercitare il loro diritto a partecipare al processo decisionale di valutazione/programmazione, influenzandone fattivamente le scelte.

³⁵ M.R. VITTADINI, «Il ruolo del Ministero dell'ambiente: convergenze e problemi aperti», in G. BRUNETTA, A. PEANO, *Valutazione ambientale strategica. Aspetti metodologici, procedurali e criticità*, Il Sole 24 ore, Milano 2003. In particolare, a riguardo della valutazione del Programma Operativo dei Giochi Olimpici Invernali Torino 2006, Vittadini sostiene che «la pubblicità e il procedimento di partecipazione ricalcano piuttosto il procedimento di VIA, con i suoi tempi contingentati, con la trasmissione di osservazioni scritte, con la scarsa interattività dei rapporti tra i diversi portatori di interessi. Questa procedura è del tutto coerente con le condizioni date: ovvero un programma di opere già elaborato, al quale si sovrappone uno studio di impatto redatto da un soggetto diverso dal progettista, con scarse possibilità di incidere sulle scelte» (p. 176).



Prassi procedurali ordinarie dell'iter di pianificazione/programmazione
 Prassi procedurali integrative previste dalla Direttiva 42/2001/CE

Tab. 18.2 Possibile integrazione tra VAS e Pianificazione (Fonte: Ministero dell'Ambiente, 2004)

Bibliografia

ANDRÉ P., *L'évaluation des impacts sur l'environnement: processus, acteurs et pratique*, Presses Internationales Polytechniques, Québec 1999.

BOBBIO L., ZEPPELLA A., *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Franco Angeli, Milano 1999.

BRUNETTA G., PEANO A., *Valutazione Ambientale strategica. Aspetti metodologici, procedurali e criticità. La VAS del programma olimpico «Torino 2006»: la prima sperimentazione conforme alla procedura comunitaria*, Il Sole 24 ore, Milano 2003.

COMMISSIONE EUROPEA, *Linee Guida per l'applicazione della Direttiva 2001/42/CE*, Comunità Europee, Bruxelles 2003.

EGGENBERGER M., PARTIDARIO M.R., *Development of a Framework to Assist the Integration of Environmental, Social and Economic Issues in Spatial Planning*, in «Impact Assessment and Project Appraisal», 18, 3, pp. 201-208, 2000.

EUROPEAN COMMISSION – DG ENVIRONMENT, *Public Participation and Consultation in EIA and SEA*, Workshop Report, 2000.

EUROPEAN COMMISSION DGXI ENVIRONMENT NUCLEAR SAFETY AND CIVIL PROTECTION, *A Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds Programmes*, Bruxelles 1998.

FISHER T.B., *Benefits Arising from SEA Application*, in «Environmental Impact Assessment Review», 19, 2, pp. 143-73, 1999.

KØRNØV L., THISSEN W.A.H., *Rationality in Decision- and Policy-making: Implications for Strategic Environmental Assessment*, «Impact Assessment and Project Appraisal», 18, 3, pp. 191-200, 2000.

MINISTERO DELL'AMBIENTE, *Linee guida per la valutazione ambientale strategica (Vas). Fondi strutturali 2000-2006*, supplemento a «L'ambiente» informa, n° 9, 1999.

ROBERTS R., *Public involvement: from consultation to participation*, in F. VANCLAY., D.A. BRONSTEIN, *Environmental and social impact assessment*, John Wiley, New York 1995.

RUEGG J., METTAN N., VODOZ L. (a cura di), *La négociation: son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Losanna 1992.

VERHEEM E TONK, *Strategic environmental assessment: one concept, multiple forms*, in «Environmental Impact Assessment Review», 18, 3, pp. 177-82, 2000.

La lettura delle ricadute che l'evoluzione continua e sempre più rapida dell'economia, della società e dei loro sistemi di governo hanno sul territorio e sull'ambiente deve essere posta alla base di una profonda rivisitazione del processo di piano. Alcune regioni italiane si sono misurate con questa esigenza facendo registrare notevoli passi avanti. Il cammino da percorrere è tuttavia ancora lungo e accidentato anche per l'assenza dello Stato che ha perso di vista i propri «territori» come dimostrano le ultime proposte di riforma.

Fabio Minucci esplora alcuni dei «territori difficili e scarsamente frequentati» che dovrebbero essere peculiari di una differente cultura di governo del territorio: il piano come processo, la concertazione come base per ogni decisione, il superamento delle pianificazioni separate, la perequazione delle disuguaglianze nelle potenzialità dello sviluppo. Un piano che, abbandonata la logica dei vincoli e dei divieti, si fondi sul confronto esplicito, sull'intesa, sulla corresponsabilizzazione tra i diversi soggetti coinvolti nei processi trasformativi, nella ricerca di un equilibrio tra esigenze di sviluppo, tutela degli equilibri ambientali e dei caratteri distintivi dei territori.

L'evoluzione del governo del territorio e dell'ambiente traccia una linea complessiva di ragionamento per delineare spazi di ricerca e di confronto come presupposto per la costruzione di una nuova cultura di governo del territorio.

Fabio Minucci insegna Pianificazione territoriale presso la Facoltà di Architettura del Politecnico di Torino. Tra le sue pubblicazioni da ricordare *Le regioni industrializzate tra declino e innovazione* (1996) e i contributi *Regione Toscana: legge regionale 5/95* e *Regione Piemonte: proposte di riforma* apparsi in C. A. Barbieri e C. Giomo (a cura di), *Nuove leggi urbanistiche delle Regioni. Tra specificità e omologazione* (2003).